



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Administração e Finanças


ERICSON DE OLIVEIRA FARIA

Uma análise da repercussão do trabalho de avaliação da CGU sobre o Programa Bolsa-Família durante o PPA 2004-2007

Rio de Janeiro
2010

ERICSON DE OLIVEIRA FARIA

Uma análise da repercussão do trabalho de avaliação da CGU sobre o Programa Bolsa-Família durante o PPA 2004-2007



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão

Orientador: Prof^o L.D. Lino Martins da Silva

Rio de Janeiro
2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

F224	<p>Faria, Ericson de Oliveira</p> <p>Uma análise da repercussão do trabalho de avaliação da CGU sobre o Programa Bolsa-Família durante o PPA 2004-2007/ Ericson de Oliveira Faria.- 2010. 170f.</p> <p>Orientador : Lino Martins da Silva. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Contábeis.</p> <p>1.Finanças públicas-Brasil-Teses.2. Programa Bolsa Família (Brasil)-Teses. 3. Brasil. Controladoria -Geral da União.I.Silva, Lino Martins. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.Faculdade de Ciências Contábeis.III.Título.</p> <p>CDU 336.1/.5</p>
------	---

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

ERICSON DE OLIVEIRA FARIA

Uma análise da repercussão do trabalho de avaliação da CGU sobre o Programa Bolsa-Família durante o PPA 2004-2007

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão

Aprovado em _____

Banca Examinadora: _____

Prof. L.D. Lino Martins da Silva (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Francisco Ribeiro Filho
Universidade Federal de Pernambuco

Rio de Janeiro
2010

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que sempre acreditaram em Deus, no amor, na verdade, no respeito ao próximo, na ética, na humildade e no trabalho como fundamentos essenciais para uma vida feliz e com dignidade, sabendo transmiti-los aos seus filhos, noras e netos com maestria.

AGRADECIMENTOS

A realização desta pesquisa muito se deve ao apoio, incentivo e generosidade daqueles que acreditaram em mim, e que me apoiaram em algum momento desta longa caminhada, a quem transmito os meus sinceros agradecimentos da seguinte forma:

- Primeiramente ao Senhor Deus, por ter me dado saúde e forças para superar os inúmeros obstáculos;
- À minha família (Pais, Esposa, Filhos, Irmão, Cunhadas, Sobrinho, Sogros), que se constitui no meu verdadeiro tesouro e que tanta paciência, carinho e amor derramaram sobre mim nesta trajetória;
- Aos meus Chefes na CGU-Regional/RJ, para quem esta missão sempre foi encarada como uma oportunidade de crescimento individual e profissional, com repercussão direta nas atividades laborais desenvolvidas naquela instituição pública. Esse entendimento foi fundamental para a continuidade do projeto, mesmo quando ele se configurou como inviável;
- Aos demais colegas da CGU-Regional/RJ, que abriram as portas para projetos desta natureza e que também depositaram confiança e tiveram compreensão com minha ausência;
- Aos amigos e amigas da turma 2008 do Mestrado da UERJ, pelo grande carinho e apoio durante as tormentas, e pela constante troca de informações e valores que me fez chegar muito melhor ao final deste projeto;
- Aos Professores que se dedicaram às atividades acadêmicas do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, transmitindo experiência e conhecimento a nossa turma;
- Aos servidores e não-servidores integrantes da secretaria e biblioteca de nosso mestrado, tão amáveis e prestativos no dia-a-dia.
- Ao Mestre e Orientador deste trabalho de dissertação, que, com sua infinita boa vontade e grande capacidade em transmitir conhecimentos, durante as aulas de Finanças Públicas ou durante os encontros de orientação, proporcionou sabedoria, informações e opiniões relevantes para esta pesquisa e para minha vida;

"O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis."

FERNANDO PESSOA

RESUMO

FARIA, Ericson de Oliveira. **Uma análise da repercussão do trabalho de avaliação da CGU sobre o programa Bolsa-Família durante o PPA 2004-2007**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dotou os governos brasileiros de instrumentos refinados para sua atuação, associando orçamentos anuais a planejamentos plurianuais, tendo como elemento central o programa de governo. Desde então, a gestão por programas vem aprimorando-se, especialmente no período 2004-2007, com a consideração do programa como elemento organizativo central do Plano Plurianual (PPA), mediante processos estruturados de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão. Nesse contexto, insere-se o Controle Interno do Poder Executivo Federal, na figura da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central de um sistema que sofreu mudanças a fim de atender a finalidade insculpida no Art. 74, I, da CF/88, de avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Esta pesquisa teve como objetivo verificar a aderência das ações de aprimoramento do Programa Bolsa-Família (PBF) às ressalvas decorrentes dos trabalhos de avaliação da execução do PBF, provenientes de auditorias e fiscalizações efetuadas pela CGU no período de 2004 a 2007. Para tanto, mediante a técnica documental e bibliográfica, a pesquisa efetuou uma análise qualitativa dos dados coletados, que contemplaram os normativos editados e os relatórios dos gestores do programa, bem como os trabalhos de avaliação da CGU no período, na forma de 04 relatórios de auditorias de gestão na secretaria responsável pelo PBF e uma parcela (32%) dos relatórios de fiscalização em municípios, cujo resultado demonstra que houve uma convergência entre o componente do PBF mais ressaltado pela CGU e a área do programa com o maior número de medidas de aprimoramento por parte dos gestores no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (a gestão do Cadastro Único de programas sociais), dando a entender que a CGU atuou tempestivamente e produziu insumos valiosos sobre a execução do programa, consolidando-se como uma importante fonte de subsídios para a tomada de decisão dos gestores federais, corroborando a revisão da literatura sobre o papel do controle interno na administração pública.

Palavras-chave: Controle Interno. Programa Bolsa-Família. Avaliação.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Constitution of 1988 (CF/88) provides the government with precise means of action, relating annual budgets to multi-annual planning with a focus on the governmental program. Since its inception, CF/88 has been contributing to noted improvements in program management, such as in the period of 2004-2007 with the regulation of a multi-annual plan, the Plano Plurianual (PPA), which is based upon the government program and consolidates structured processes to elaborate, monitor, assess and review this program. The Comptroller General of the Union (CGU), a governmental body of the Internal Control at the Federal Executive level, has been restructured to meet CF/88, Article 74-I requirements, which provide for the evaluation of the goals of the Plano Plurianual (PPA) and the execution of governmental programs and federal budgets. This research verifies the compliance of actions to improve the Family Grant Program (Programa Bolsa Família - PBF) to the exceptions found in audits and inspections that were carried on by CGU to assess the implementation of this program in the 2004-2007 period. Based upon existing documentation and references, it develops a quantitative analysis of data from program management reports and publications, four auditing reports produced by CGU as a result of management audits on the Secretariat responsible for the PBF and 32% of the total reports on municipal inspections. The results point to a convergence between the PBF component for which CGU's audits and inspections have found more exceptions and the program area that has benefit from a larger number of improvement measures that were originated from managers within the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (management of the Single Registry of social programs). This implies that CGU has promptly acted and produced valuable inputs to the implementation of the PBF, consolidating itself as an important source of inputs to decision making at the federal management level, and supporting the review of the literature on the role of internal control in public administration.

Keywords: Internal Control. Family Grant Program. Assessment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de elaboração do PPA 2004-2007.....	39
Figura 2 – Rede de controle governamental.....	63
Figura 3 – Inter-relacionamento entre as atividades do Controle Interno.....	77
Figura 4 – Consolidação das competências da CGU.....	79
Figura 5: Estrutura da CGU.....	80
Figura 6: Fluxo do processo de planejamento da CGU/SFC.....	83
Figura 7: Evolução no número de ações de controle da CGU.....	95
Figura 8 – Organograma da SENARC.....	112
Figura 9 – Atos de gestão 2004-2007.....	121
Figura 10 – Arcabouço normativo do PBF editado entre 2004-2007.....	127
Figura 11 – Ressalvas da auditoria de avaliação da gestão.....	133
Figura 12 – Distribuição de famílias beneficiadas por região.....	135
Figura 13 – Quantidade de ressalvas ao PBF.....	139
Figura 14 – Ressalvas por componente em 2004.....	140
Figura 15 - Ressalvas por componente em 2005.....	141
Figura 16 - Ressalvas por componente em 2006.....	142
Figura 17 - Ressalvas por componente em 2007.....	142
Figura 18 – Consolidação das ressalvas 2007.....	145
Figura 19 – Consolidação da normatização/ato de gestão 2004-2007.....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Natureza dos Programas de Governo PPA 2004-2007.....	40
Quadro 2 – Tipos de avaliação de programa.....	45
Quadro 3 – Classificando o controle sobre a administração pública.....	51-52
Quadro 4 – O controle e suas dimensões na relação estado-sociedade.....	55
Quadro 5 – Referências ao controle na CF/88.....	72-73
Quadro 6 – Distinção entre os modelos de controle interno.....	76
Quadro 7 – Atribuições da CGU.....	80-81
Quadro 8 : Áreas a serem fiscalizadas no programa de sorteio de Estados.....	88
Quadro 9: Ações do Programa 1173.....	92
Quadro 10: Ordens de Serviço Executadas e Ações de Governo avaliadas.....	94
Quadro 11 – Fluxo operacional do sorteio	96
Quadro 12 – Principais componentes de sucesso do PBF.....	101
Quadro 13 – Evolução da renda familiar per capita do PBF.....	108
Quadro 14 – Campos de atuação da SENARC.....	113
Quadro 15 – Repasses financeiros referentes à Ação 006O no período 2004/2007.....	113-114
Quadro 16 – Ações de aprimoramento 2004-2007.....	118-120
Quadro 17 – Arcabouço normativo do PBF editado entre 2004-2007.....	124-126
Quadro 18 - Ressalvas nos Relatórios de Auditoria de Gestão.....	132-133
Quadro 19 – Sorteios 2004-2007.....	137
Quadro 20 – Resultado das fiscalizações.....	138
Quadro 21 – Falhas na execução do PBF	144 - 145
Quadro 22 - Convergência entre falhas e aprimoramento do PBF	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PIB (2005-2006) e IDH (2005) por região do Brasil.....	34
Tabela 2 – Série histórica da função Assistência Social.....	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CISSET	Secretaria de Controle Interno
COSO	<i>Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's</i>
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NIS	Número de Identificação Social
PBF	Programa Bolsa-Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SCI	Sistema de Controle Interno
SECIN	Secretaria Central de Controle Interno
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Caracterização do problema de pesquisa	18
Objetivo da pesquisa	19
Justificativa	20
Delimitação da Pesquisa	21
Organização do trabalho	21
1. REFERENCIAL TEÓRICO	23
1.1 Estado, Governo e Administração Pública: Conceitos, princípios, e objetivos	23
1.1.1 <u>Conceitos fundamentais</u>	23
1.1.2 <u>A Administração Pública e seus princípios</u>	26
1.1.3 <u>A organização da Administração Pública para atingir seus objetivos</u>	29
1.1.3.1 A evolução da organização estatal e sua base legal	29
1.1.3.2 Os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro	33
1.2 Programas de Governo e formas de avaliar sua execução	36
1.2.1 <u>A evolução da gestão por programas de governo</u>	36
1.2.2 <u>Os Programas de governo no PPA 2004-2007</u>	38
1.2.3 <u>A avaliação de políticas públicas e programas de governo</u>	42
1.2.3.1 Considerações iniciais	42
1.2.3.2 Finalidades e taxonomia da avaliação	43
1.2.3.3 Avaliação X Monitoramento	46
1.3 O Controle sobre a Administração Pública	50
1.3.1 <u>Origens e significados</u>	50
1.3.2 <u>Tipificando o controle na Administração Pública</u>	51
1.3.3 <u>Finalidades do controle</u>	54
1.3.4 <u>O Controle Interno e os controles internos administrativos</u>	57
1.3.4.1 Conceituando o controle interno	57
1.3.4.2 Os controles internos da administração	59
1.4 O Controle Interno do Poder Executivo Federal e a avaliação de Programas de Governo	65
1.4.1 <u>A origem contábil do Controle Interno</u>	65
1.4.2 <u>A mudança na perspectiva do Controle Interno na década de 1960</u>	67
1.4.3 <u>O novo papel do Controle Interno pós-Constituição Federal de 1988</u>	71
1.4.3.1 Um controle interno sistematizado e abrangente	71
1.4.3.2 A criação da SFC e o foco em programas de governo	73
1.4.4 <u>O SCI a partir da criação da Controladoria-Geral da União</u>	78
1.4.4.1 A criação, estruturação e competências da CGU	78
1.4.4.2 O planejamento das ações de controle	81
1.4.4.3 As técnicas de controle em face do papel desempenhado pela CGU/SFC	84
1.5 As características do programa de fiscalização por sorteios	87
1.5.1 <u>A evolução da metodologia do programa de sorteios</u>	87
1.5.2 <u>As considerações sobre o programa de fiscalização</u>	89
1.5.3 <u>O Programa de Fiscalização durante o PPA 2004-2007</u>	91
1.5.4 <u>O fluxo operacional das informações provenientes do programa</u>	95

2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	99
2.1 A classificação da pesquisa	99
2.2 A coleta de dados	100
3. O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA (PBF) NO PERÍODO 2004-2007	104
3.1 O PBF e sua origem	104
3.2 As características do PBF	106
3.3 A gestão do PBF	109
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	
4.1 As ações de aprimoramento da gestão e normatização da execução do PBF	115
4.1.1 <u>Observações iniciais</u>	115
4.1.2 <u>As ações de aprimoramento da gestão</u>	117
4.1.3 <u>As ações normatizadoras no âmbito do PBF</u>	122
4.2 As ações de controle empreendidas pela CGU sobre o PBF	
4.2.1 <u>Observações iniciais</u>	128
4.2.2 <u>As Auditorias de Avaliação da Gestão</u>	129
4.2.3 <u>As fiscalizações da CGU sobre o PBF</u>	134
4.3 Consolidação dos dados	144
4.3.1 Dados das ações de controle	144
4.3.2 Dados das ações de aprimoramento do PBF	146
4.3.3 A aderência entre as ressalvas e as ações de aprimoramento do PBF	148
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERENCIAL TEÓRICO	154

INTRODUÇÃO

O Estado é visto como uma figura abstrata, integrada por um componente humano, associado a uma base física e conduzido por um governo, investido de autoridade para se autodeterminar, conforme vontade de sua população, materializando-se por meio de instituições, que são o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a administração pública.

Compete à administração pública a realização de serviços e a condução dos negócios públicos, segundo a lei e a moral, visando à satisfação das necessidades coletivas, devendo atuar dentro dos parâmetros e princípios estabelecidos pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No Brasil, as mencionadas necessidades coletivas são diversas, mas suas linhas gerais foram consolidadas na Carta Política de 1988, na forma dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no Art. 3.º do citado diploma político e expostos a seguir: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Para o atingimento dos objetivos fundamentais, os governos brasileiros passaram a contar com um encadeamento lógico e integrado, consagrado na CF/88, de planejamento das ações e alocação de recursos públicos constituído de: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo ainda ao governo prestar contas à sociedade para evidenciar o planejamento adotado e o atingimento dos objetivos e metas estabelecidos nos mencionados instrumentos legais.

No campo do planejamento da administração pública brasileira, o programa de governo se destaca como principal componente, que deve servir de elo entre o instrumento de planejamento de maior envergadura temporal, o PPA, e a lei que fixa as despesas anuais, a LOA, ou seja, os programas de governo funcionam como unidades de integração entre planejamento e orçamento. O programa serve também de referência para a avaliação da gestão pública e proporciona a transparência e a visibilidade necessárias ao controle social.

O protagonismo dos programas de governo ficou consolidado no Plano Plurianual do primeiro governo Lula (2004-2007), pois todos os eventos do ciclo de gestão do Governo Federal estavam ligados a programas, entendido como um conjunto articulado de ações (projetos, atividades e operações especiais) e uma composição de entidades e pessoas envolvidas em sua realização, garantindo maior eficácia na gestão da coisa pública (BRASIL, 2003d, p.35).

Nesse período, aliás, destacou-se a luta e a conjugação de esforços governamentais para a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social, objetivos importantíssimos quando verificados números tão preocupantes e díspares de algumas regiões do País como aqueles relativos ao Produto Interno Bruto (PIB), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo somatório das Regiões Norte e Nordeste não representa mais que 18% do PIB nacional, enquanto as Regiões Sul e Sudeste representam quase 75%, ou então os números do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para o qual as regiões Norte e Nordeste obtêm índices inferiores à média nacional.

Por isso, esta pesquisa selecionou o principal programa da política social governamental, denominado “Programa Bolsa-Família” (PBF), destinado a aplacar a pobreza e reduzir a fome e as desigualdades sociais no País, mediante transferência de renda, inclusão social e acesso a serviços públicos de saúde, educação e assistência social. O PBF foi assim descrito pela exposição de motivos anexa à Lei n.º 10.933/2004, que dispõe sobre o PPA 2004-2007:

Um dos passos concretos, que reflete as inovações anteriormente mencionadas, está sendo dado com a unificação dos programas de transferência de renda. Busca-se abandonar a lógica setorial e departamentalizada que pulveriza recursos, sobrepelem atendimentos, gera disputa entre instituições e fragmenta as ações tornando-as pouco eficazes. A implementação de um programa único de transferência de renda, de maior cobertura e de maior valor no benefício financeiro corresponde a uma resposta do Governo para aumentar emergencialmente a renda das famílias e combater à fome. No entanto, é mais do que isso: além de distribuir recursos financeiros a famílias em situação de pobreza trata-se, também, de associar a esse benefício ações de saúde e nutrição, assistência social e educação de modo a promover a universalização do acesso a esses direitos sociais básicos. (BRASIL, 2004c)

A coordenação das ações do programa cabe ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). No entanto, o sucesso dessa política depende do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com a diretriz inscrita no Art. 204, inciso I, da Lei Maior.

Aliás, reside na legislação pátria desde o Decreto-Lei n.º200/67 a idéia de execução das atividades da Administração Pública Federal de maneira descentralizada, conforme mandamento insculpido no Art. 10.º do referido decreto, ressalte-se que as prerrogativas dos Órgãos Federais responsáveis pela concepção dos programas de governo não se perdem, como deixa claro o § 6.º do citado Art. 10.º:

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. (BRASIL, 1967)

O atual governo entendeu que a gestão por programas na administração pública federal obteria resultados, mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno dos mesmos, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir de sua orientação estratégica e de sua programação. Essa gestão pressupõe a utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano durante sua execução (BRASIL, 2007).

É nesse ambiente que se insere a função controle, encarregada do processo de mensuração do avanço em relação ao planejado e da aplicação de ações corretivas com vistas à volta ao planejado inicialmente. No ambiente público, a função foi consagrada pela Constituição de 1988, que elevou seu status e estabeleceu a distinção entre controle externo, função do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e controle interno, cuja sistematização estaria a cargo da própria administração, cuja finalidade, insculpida no art. 74, I, da Carta Magna, prevê que o sistema de controle interno avalie o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união (BRASIL, 2005)

Mais que uma exigência legal, o controle na Administração Pública se justifica principalmente pela necessidade de atingimento das metas e objetivos programáticos, por meio da utilização eficiente dos recursos públicos, consagrando-se num instrumento de promoção da defesa do patrimônio público e importante insumo para a boa gestão.

No Poder Executivo Federal, objeto do presente estudo, ao cabo de um processo com diversas nuances, o atual governo consagrou um Órgão com status de ministério para ocupar posição central no seu próprio sistema de controle: a Controladoria-Geral da União (CGU). Suas atribuições e responsabilidades operacionais são exercidas pela Secretaria Federal de

Controle Interno (SFC), que planeja as ações de controle a serem executadas pelas Unidades Regionais da CGU nos estados e pelo próprio Órgão central no que se refere à Brasília.

As avaliações empreendidas pela CGU, sobre a execução dos programas de governo, consistem em um conjunto de auditorias de gestão e de fiscalizações (contábeis, financeiras e orçamentárias) que visam avaliar a legalidade, a eficiência e a efetividade das ações do governo, tendo como referência o planejamento do Plano Plurianual. Na prática, as fiscalizações estão cada vez mais próximas das auditorias, inclusive pela profundidade e pelo volume de análises realizadas nas fiscalizações nos municípios, sendo os produtos incorporados, de forma integral ou parcial, às auditorias sobre os ministérios que têm programas com execução descentralizada.

Os relatórios contendo os resultados dos trabalhos da CGU, além de integrarem o processo de prestação de contas dos órgãos ao TCU, são previamente encaminhados aos gestores das políticas públicas e programas de governo, possibilitando à cúpula dirigente dos Órgãos governamentais a adoção de providências para a correção de desvios verificados.

A avaliação de programas de governo possui uma vasta classificação de tipos e formas na literatura e aqui não se pretende esgotar esta temática de tamanha complexidade, mas sim discriminar as tipologias mais comuns e que auxiliem na concretização da presente pesquisa.

Portanto, destacar-se-ão alguns autores: Nader (2005); Castro, L. (2008; 2009) e Guerra (2005), entre outros, que vêem o controle interno sim com uma função de verificar o que foi especificado e a legalidade das ações, mas também como um instrumento de apoio à utilização eficiente dos recursos e do patrimônio público, sendo importante insumo para a boa gestão.

Optou-se por selecionar o PBF para o estudo, pois o programa é um bom exemplo para análise e compreensão do papel e da influência da avaliação empreendida pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre execução de programas de governo descentralizados. Trata-se de um programa de enorme cobertura em termos populacionais e territoriais (100% dos municípios), que envolve um volume importante de recursos orçamentários, cuja principal ação vinculada ao Programa (006O - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza/Lei nº 10.836, de 2004),

repassou aos beneficiários um montante aproximado de R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) nos quatro anos de vigência do PPA 2004-2007, e cuja execução é alvo de constantes comentários nos meios de comunicação.

O Programa Bolsa-Família teve sua origem, características e ações de normatização e aprimoramento da gestão no período 2004-2007 estudadas e detalhadas no presente trabalho, que ainda fez um levantamento das ações de controle de auditoria e fiscalização empreendidas pela CGU sobre o PBF no período do PPA, em um determinado conjunto de Estados da Federação. Por fim, buscou-se analisar os relatos de melhorias e aprimoramentos do programa efetuados pelos gestores do PBF e os relatórios produzidos pela CGU, mediante diversas ações de controle (auditoria; fiscalização) empreendidas sobre a gestão da SENARC e sobre a execução do programa em âmbito municipal.

Caracterização do problema de pesquisa

Guerra (2005, p.256), afirma que o controle da administração pública é um tema em voga no universo jurídico brasileiro, fato que muito se deve ao elevado número de casos de corrupção na esfera pública. Por isso, o controle é visto como um instrumento da democracia, aliás, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em solo francês no ano de 1789, em seu art. 15, diz que: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração”.

Esse entendimento corrobora a mudança na administração pública brasileira iniciada durante a década de 1990, e consolidada no primeiro mandato do Governo Lula, que considerou o programa como a categoria central no processo orçamentário brasileiro, tornando-o a única referência para elaboração do orçamento e planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), processo que resultou em mais transparência e na obrigação dos órgãos terem que organizar suas atividades e seus gastos em função de programas e a prestar contas sobre a execução, não apenas financeira, mas também física dos mesmos (OLIVIERI, 2008).

Daí surge o controle como ferramenta integrante desse modelo de gestão, defendido por diversos doutrinadores da Ciência Administrativa, como, por exemplo, Henri Fayol, que

entendia a administração de acordo com as seguintes etapas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (REMYRECH, 2005).

Acredita-se que, do ponto de vista do controle interno, esse processo ratificou a necessidade de implementação de uma nova forma de auditoria, baseada na avaliação da execução dos programas orçamentários do governo, que se materializou com a publicação da Lei n.º10.180/2001, consolidando o enfoque avaliativo do SCI, propiciando informações úteis para os gestores na busca do atingimento das metas e objetivos definidos para os programas e políticas governamentais.

Dessa forma, foi possível incorporar ao arsenal da CGU/SFC as técnicas de controle sistemático, construídas a partir do conhecimento aprofundado dos programas e ações de governo, bem como dos agentes por eles responsáveis, e das quais resultaram em ganhos consideráveis em termos da avaliação da execução dos programas, bem como da melhoria da contribuição do Controle Interno ao próprio aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas. (CGU, 2005, p.12)

Logo, o questionamento apresentado no presente trabalho é: Os relatórios de auditoria/fiscalização elaborados pela CGU durante o período de 2004-2007 apontaram fragilidades que concorreram para o aperfeiçoamento da gestão do programa bolsa-família?

Objetivo da pesquisa

Verificar a aderência entre as ressalvas à execução do Programa Bolsa Família, assinaladas no curso das auditorias e das fiscalizações efetuadas pela CGU e constantes da amostra, e as ações de aprimoramento da gestão do Programa Bolsa-Família no âmbito da SENARC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Justificativa

Na obra de Silva (2002, p.24), constata-se que, no que diz respeito à finalidade do controle, sua existência se presta a garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, o mais recente deles, o princípio da eficiência. A execução das atividades do Controle Interno vem, ao longo do tempo, evoluindo de forma constante e consistente. De uma fase em que os trabalhos se desenvolviam sobre uma base essencialmente contábil, o Controle alcançou gradativamente outro patamar, de base multidisciplinar, muito mais abrangente e seguro, ao incorporar a verificação física dos bens e serviços contratados às expensas dos recursos federais. (CGU, 2005, p.12)

Acredita-se que a opção pela atuação do Controle Interno de forma preventiva, como ferramenta de gestão, influencia positivamente o desempenho governamental, pois, através da atividade de acompanhamento concomitante das ações governamentais, durante sua execução, seria possível corrigir eventuais desvios ou falhas operacionais e prevenir ações impróprias com recursos públicos, otimizando, dessa forma, sua aplicação e diminuindo a necessidade de ações de correição e de caráter punitivo por parte do governo. Especialmente em um programa com as características do PBF, cujos repasses chegaram ao montante aproximado de R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) nos quatro anos de vigência do PPA 2004-2007, apenas na principal ação vinculada ao Programa.

Portanto, pesquisar a atuação do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal se justifica pela importância da função na Administração Pública, conforme hipótese seguida nesta pesquisa, e corroborada por Peixe (2008); Remirech (2005); Faccioni (2001); Costa (2009); Cruz e Glock (2007); Nader (2005); Ribeiro et. al.(2008); Castro, L. (2008) e Guerra (2008), entre outros, de que o controle interno integra o plano da organização e permite, entre outras coisas: avaliar a execução das políticas públicas e programas de governo, como forma de subsidiar o aprimoramento na execução e gestão dos mesmos.

Delimitação da Pesquisa

Esta pesquisa restringe-se à análise da atuação da Controladoria-Geral da União sobre a execução e gestão do Programa Bolsa-Família no período compreendido entre os anos de 2004 e 2007 e o impacto decorrente dos resultados das ações de controle (auditoria de gestão e fiscalização em municípios), no aprimoramento do programa implementado pelos gestores federais, no caso a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, não sendo objeto de análise as mudanças decorrentes da atuação isolada dos gestores locais do PBF, tampouco aspectos inerentes à efetividade das ações de controle empreendidas pela CGU sobre o programa.

Ressalte-se, ainda, que a amostra de 340 relatórios de fiscalização de municípios analisados, corresponde a 33%, aproximadamente, do total de relatórios de fiscalização elaborados pela CGU no período de 2004 a 2007, enquanto os relatórios de auditoria de gestão correspondem à totalidade dos trabalhos dessa natureza no mesmo período.

Organização do trabalho

O desenvolvimento desta dissertação está estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro aquele pertinente à revisão da literatura, abordando conceitos, princípios, e objetivos concernentes a Estado, Governo e Administração Pública; os estudos relativos à avaliação da execução de programas de governo; o Controle sobre a Administração Pública; bem como a atuação do Controle Interno do Poder Executivo Federal no que tange à avaliação de programas de governo, dedicando-se a última seção para analisar os pormenores do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos, importante ferramenta da CGU para executar sua missão de avaliar os programas governamentais.

No segundo capítulo, foi descrito o procedimento metodológico para consecução desta pesquisa. Lá estão discutidos os aspectos necessários ao entendimento dos “passos dados” para a realização do trabalho. Descreveu-se a tipologia da pesquisa, além da forma de levantamento e coleta de dados, discriminando o universo e a amostra estudada. Ademais,

tentou-se obter pesquisas realizadas em programas de mestrado e doutorado no país, utilizando como tema a avaliação da execução do Programa Bolsa-Família pela CGU.

O terceiro capítulo foi dedicado ao estudo da origem, características e gestão do Programa Bolsa-Família no período 2004-2007. O quarto capítulo, referente à apresentação e análise dos dados, por sua vez, descreveu pormenorizadamente as ações de aprimoramento adotadas pelos gestores do PBF no período, examinado também a avaliação empreendida pela CGU sobre o PBF durante o PPA 2004-2007, conjugando auditoria de gestão e fiscalização das ações locais, tabulando os dados de forma individual e consolidada, identificando as possíveis relações existentes entre ressalvas provenientes do controle e as ações de aprimoramento da gestão do programa durante o período examinado.

Por fim, no último capítulo, são apresentadas as considerações finais do autor desta pesquisa, abarcando sua conclusão sobre o alcance do objetivo da pesquisa, bem como as sugestões para novos estudos no campo do controle da administração pública. Na seqüência foram relacionadas referências bibliográficas que serviram de fundamento teórico para a realização deste trabalho de pesquisa.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Estado, Governo e Administração Pública: Conceitos, princípios, e objetivos

1.1.1 Conceitos fundamentais

Ao iniciar-se a abordagem do tema, observou-se uma afirmação do Professor Dalmo de Abreu Dallari (1998), que considera ser impossível encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida e aspectos primordiais quantos forem os ângulos de preferência dos observadores, ocasionando, dessa forma, um *quantum* de subjetividade, mesmo que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo.

Embora o conceito pacífico a todas as correntes doutrinárias não exista, este trabalho buscou levantar definições e observações sobre o conceito e a finalidade do Estado, de forma que ficasse clara a relação entre as ações e programas estatais desenvolvidos a favor da sociedade e o papel avaliativo desempenhado pelo Órgão de Controle Interno do Governo Federal. Guerra (2005) e Dallari (1998) concordam entre si e afirmam que o Estado é uma abstração, definido com certa subjetividade, peculiar a cada área do conhecimento que trata do tema, cujas idéias e conceitos foram sendo construídos ao longo dos séculos, em face do desenvolvimento social e do caráter cíclico da humanidade.

Para Dallari (1998, p.23), assim como Guerra (2005) e Castro D (2008, p.08), a denominação Estado, no contexto de situação permanente de convivência e ligado à sociedade política, surge em 1513 na obra "O Príncipe", de Nicolau Maquiavel, obra que faz uma observação aguda de tudo quanto ocorria na sua época em termos de organização e atuação do Estado e impactou a sociedade, ocasionando, entre outras situações, o início do afastamento da visão teológica predominante até então, além de influenciar os italianos a usarem o termo

“estado” associado ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, “*stato di Firenze*”.

Ratificando posicionamento de outros estudiosos citados anteriormente, Meirelles (2006, p.60) afirma em sua obra que a conceituação de Estado é variável, sendo classificado pela sociologia como uma “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”, na concepção política, o Estado é considerado uma “comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção”, já a visão constitucional entende que o Estado é uma “pessoa jurídica territorial soberana”, por fim, o citado autor relembra o Código Civil Brasileiro, que define o Estado como uma pessoa jurídica de “Direito Público Interno”. No sentido de composição elementar do Estado, o autor assevera que ele pode ainda ser entendido como uma estrutura política e organizacional formada por três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano.

Borges (2007, p.13) destaca que na Ciência Política há várias correntes que teorizam o Estado, questionando sua origem histórica, ou então defendendo a tese de que o Estado se origina do surgimento de um grupo social que detenha o monopólio da força, tendo por base seus três elementos constitutivos principais: o povo, território e soberania. Por fim, sua conceituação compreende o Estado como sendo um “construto humano intangível”, que serve aos órgãos de governo em determinadas sociedades.

Destaque-se a ideia de soberania neste momento, pois este conceito, na visão de Cruz e Melo (2007, p.79) teve sua definição concebida pelo economista e jurista francês Jean Bodin, em sua obra “Os seis livros da república”, de 1575. A soberania aparecia como uma prerrogativa – ou um poder – suprema, tanto frente a instâncias interiores como exteriores, isso dentro de um contexto histórico de muita conturbação. Esse caráter supremo, predicado que num primeiro momento foi do “soberano”, foi mantido como prerrogativa estatal e teve acolhida nos textos constitucionais desde 1789, normalmente com a indicação de que a Soberania pertence à Nação. Cruz e Melo (2007, p.79) ainda se manifestam assim sobre a soberania concebida por Jean Bodin:

Seria o poder que teria uma comunidade nacional alçada em Estado, de dizer aos demais Estados que seria senhora do seu destino político, não admitindo qualquer interferência exterior nos assuntos de seu exclusivo interesse.

Logo, o Estado seria uma figura abstrata que integraria um componente humano a uma base física, conduzido por um governo, investido de autoridade para se autodeterminar (soberania), conforme vontade de sua população. Cabe reproduzir explanação trazida por Matias-Pereira (2008, p.127) acerca do conceito de Estado e seus componentes, que traz luz sobre o tema:

O Estado pode ser aceito como um conjunto de instituições criadas, recriadas, e ajustadas para administrar conflitos e tensões em um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a esse conceito. Por ser um ente abstrato, o Estado se materializa por meio de instituições, que são o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a Administração Pública. Todas essas instituições vão materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado.

Constata-se que as definições de Estado sempre mencionam a figura do governo soberano, juntamente ao povo e ao território, como forma de materializar sua existência e sua competência para conduzir os negócios públicos, cuja responsabilidade caberia à administração pública. Muitas vezes, os conceitos de governo e administração pública se entrelaçam, confundindo o real significado de ambos. Portanto, faz-se importante registrar conceito trazido por Meirelles (2006, p.64) acerca dos vocábulos Governo e Administração Pública e de seus distintos significados:

Governo - Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e Órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por eles assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução.

Para Castro, D (2008, p.16), governo tem um significado muito claro, até etimológico, é “autoridade”. Pois cabe a ele o poder de dirigir, presidir a vida do Estado, de forma a prover às necessidades coletivas da sociedade. A administração, por sua vez, é um grupo de organismos instituídos com a finalidade concreta de atender aos objetivos do governo. O autor menciona, ainda, que a administração deve ser analisada sob dois aspectos, um subjetivo (conjunto de órgãos e entidades públicas) e outro objetivo (atividade administrativa concreta).

Administrar a coisa pública é atividade de quem não é dono. No mundo empresarial pode ocorrer que o gestor seja também o dono, mas na administração pública isso não é possível, pois a população, sim, é a principal interessada. Para Meirelles (2006, p.84), administrar a coisa pública é gerir bens e interesses da comunidade, segundo a lei e a moral, visando ao bem comum.

Associando-se a essa premissa, Araújo (2007, p.21) traz interessante definição para o vocábulo “administrar”, unindo os significados dos verbos servir; executar; dirigir e governar, destacando, ainda, que todos estariam associados ao objetivo de alcançar um resultado útil, cuja aplicação se estenderia à administração pública, por meio dos benefícios vindouros das ações e programas de governo voltados à comunidade.

No Brasil, o governo e a forma de se governar não são eternos, visto que o mandato do chefe do Poder Executivo é temporário, por quatro ou oito anos, em face da reeleição, distinguindo-se, então, do conceito de administração pública, que tem o viés de perenidade, com a finalidade de permitir aos governos executarem suas políticas e promover o bem estar da população, por intermédio de políticas públicas e programas de governo, ou seja, pode-se reproduzir observação de Meirelles (2006, p.65) de que “A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”.

Some-se à afirmação anterior, aquela trazida por Zymler (2006, p.260), que afirma ser a viabilização do governo decorrência da administração pública e seus órgãos, estando estes vinculados aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88, os quais, por sua vez, servem de parâmetro para atuação dos órgãos estatais de controle, encarregados de avaliar a atuação da máquina pública na condução das suas políticas e programas.

Depreende-se, então, que os governos, mediante o exercício da administração pública, precisam de instrumentos e instituições organizados para implementar seus propósitos e suas ações. Portanto, a fim de cumprir todas as suas obrigações e atingir os objetivos da CF/88, os administradores públicos devem se prender a parâmetros/princípios previamente definidos no arcabouço jurídico nacional, em face do regime jurídico especial, que sujeita a atuação da administração pública de um modo geral, conforme subitem adiante.

1.1.2 A Administração Pública e seus princípios

A fim de atingir os objetivos descritos na CF/88, o Estado Brasileiro conta com a Administração Pública, que deve atuar com base nos princípios constitucionais descritos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.(...) (BRASIL, 2005).

A função da administração pública de atender às pessoas e promover o bem de todos não estabelece qualquer discriminação para o seu exercício. Para tanto, os aludidos princípios constitucionais que a norteiam no Brasil aplicam-se a todos os Órgãos das três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, e podem ser entendidos, resumidamente, na visão de Meirelles (2006), da seguinte forma:

- Legalidade – obriga o administrador público a se sujeitar aos mandamentos da lei, ou seja, para ele a lei significa “deve fazer assim”;
- Impessoalidade – confunde-se com o princípio da finalidade, impondo ao gestor público a prática de atos exclusivamente para atender ao interesse público;
- Moralidade – é um pressuposto de todo ato praticado pelo administrador público, que deverá distinguir o bem do mal, o justo do injusto, o ético do antiético, além de respeitar seus limites institucionais no exercício da gestão pública, sempre em busca da “boa administração”;
- Publicidade – é um requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo, que deve ser divulgado oficialmente para conhecimento público e início de seus efeitos; e
- Eficiência – é o mais moderno dos princípios e exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, em busca de resultados positivos e que atendam às necessidades da comunidade.

Castro D. (2008, p.20-21) afirma que o dirigente público deve obediência aos citados princípios constitucionais, uma vez que a administração pública está sujeita a um regime jurídico especial, denominado regime de direito público, no qual o princípio da legalidade, por exemplo, significa que o administrador não pode se afastar da lei e das exigências do bem comum, restringindo o escopo de atuação do agente público, que não pode impor sua vontade

peçoal, pois só é lícito fazer aquilo que a lei permite, diferentemente do administrador privado, que só encontra obstáculos naquilo que a lei proíbe.

Outros princípios que podem ser destacados na presente pesquisa, que trata de controle na Administração Pública, são aqueles que definem a impessoalidade, moralidade, eficiência e aquele que trata da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pois todos são passíveis de análise sob o aspecto do controle. A impessoalidade, por sua vez, estabelece que a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar alguém determinadamente, desvinculando-se, assim, da coletividade. Castro D. (2008, p.22) afirma que este princípio (impessoalidade) reconhece que as realizações estatais não são da “autoridade pública, mas da Entidade pública”.

No tocante à moralidade administrativa, o conceito defendido por Meirelles (2006, p.89), e outros doutrinadores, é de que a moralidade é pressuposto de validade dos atos administrativos, pois os administradores também devem se guiar pela ética e pela moral dominante, pautando sua atuação não somente pelo legal, mas também pela justiça e honestidade.

A Eficiência é o mais recente dos Princípios Constitucionais da Administração Pública, foi trazido pela Emenda Constitucional n.º19, em 1998. Para Castro D. (2008, p.22), trata-se de um conceito econômico, que não qualifica normas, mas sim atividades, pois busca atingir os melhores resultados com o menor desembolso, ou seja, a idéia principal foi inserir no seio da administração pública uma clara oposição ao desperdício. Meirelles (2006, p.96) assim se pronunciou sobre a eficiência na Administração Pública:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio denominado “Supremacia do interesse público”, cuja origem remonta ao desenvolvimento do direito público no final do século XIX, conforme lição de Di Pietro (1994, p.62), retrata a evolução da humanidade em direção à supremacia dos interesses públicos sobre o direito individual (individualismo), que estava em voga até aquele momento da história.

Meirelles (2006, p.103) afirma que o princípio do interesse público está ligado diretamente à finalidade da administração pública. Na visão do autor, a ação do Estado se sobrepõe às expectativas individuais, na medida em que sua atuação tem como finalidade precípua o bem estar coletivo, ou o interesse geral, não cabendo a renúncia dos poderes que a lei atribuiu à administração pública para o exercício de tal prerrogativa. Ou seja, não se pode esquecer que a administração pública moderna se pauta pela imprescindibilidade de ações transparentes, éticas, morais, eficientes e legais por parte dos seus responsáveis, independente do órgão onde é exercida.

Em face do objetivo desse trabalho, que é analisar uma face do controle sobre a administração pública brasileira, torna-se importante conhecer os fundamentos legais que cercam a área estatal no País, como forma de facilitar a compreensão do papel e da influência do Órgão de Controle do Poder Executivo Federal na avaliação e execução de Programas de Governo descentralizados.

1.1.3 A organização da Administração Pública para atingir seus objetivos

1.1.3.1 A evolução da organização estatal e sua base legal

Convém registrar observação trazida por Castro D. (2008, p.13), entende que a constituição que teve a maior repercussão para a humanidade foi a Constituição Francesa de 1789, em virtude da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que trouxe à tona o princípio republicano, proveniente de *res publicae*, de controle da sociedade sobre a administração estatal, nos seguintes termos: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração”.

No Brasil, segundo Matias-Pereira (2008, p.36), desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, a forma federalista de configuração do Estado nacional vigora, muito influenciado pelas dimensões continentais do território brasileiro e sobre forte influência do modelo norte-americano, apesar de existirem sensíveis diferenças entre ambos, que se justificam pela origem do Estado brasileiro, proveniente de um regime unitário e monarquista.

Ao mencionar situação brasileira, cabe destacar e reproduzir afirmação acerca da origem daquilo que se entende como Estado e administração pública no Brasil, que remontaria ao ano de 1808, com a chegada da Família Real Portuguesa ao território da então Colônia, conforme visão de Costa (2008, p.831):

É verdade que, até 1808, existia no Brasil e, sobretudo, na sede do governo geral (vice-reino) uma administração colonial relativamente aparelhada. Mas a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e a instalação de sua sede na antiga colônia tornaram irreversível a constituição de um novo Estado nacional. Todo um aparato burocrático, transplantado de Lisboa ou formado aqui, em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser montado para que a soberania se afirmasse, o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir.

Sob o mesmo aspecto histórico, Lima (2008) observa que, com a Proclamação da República Brasileira em 1889 e consequente promulgação da Constituição de 1891, as antigas províncias sem autonomia transformaram-se, de uma hora para outra, em entes de uma República Federativa, ou seja, bem diferente da formação do federalismo americano, que se originou de uma agregação, onde os Estados, dotados de soberania e constituição própria, resolveram se unir em um só ente de Direito Público Internacional, ao passo que o Brasil teve uma ordem inversa, onde o Estado unitário passou a ser dividido em vários Estados-Membros.

Em lição trazida por Ribeiro (2007), registra-se que o federalismo é um princípio constitucional de estruturação de estados. Uma tendência que predominou até a década de 1960, e, sobretudo, no período entre guerras e pós II Guerra Mundial, em que muitas nações tiveram que ser reconstruídas, foi a que defendia a centralização do poder, independente da forma de organização do Estado, se federado ou unitário.

Na citada década de 1960, o Brasil experimentava uma efervescente situação política após a renúncia do Presidente Jânio Quadros e com a instalação do Governo de João Goulart, que assumiu em meio a uma crise e com ela conviveu durante os 32 meses seguintes. Apesar da crise, o governo Goulart criou a “Comissão Amaral Peixoto”, que deu início a novos estudos para a realização da reforma administrativa. O principal objetivo do governo Jango era promover uma ampla descentralização administrativa combinada com delegação de competência (COSTA; 2008, p.849).

Com o advento do Golpe de Estado em 31/03/1964, os planos do governo Jango foram revistos, especialmente aquele referente à reforma administrativa pretendida, como registra Costa (2008, p.851), afirmando que o novo governo retirou do Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pela citada Comissão Amaral Peixoto para reexame do assunto por parte do Poder Executivo. No entanto, o referido autor lembra que o texto da comissão foi objeto de revisões em âmbito ministerial, resultando na edição do Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/1967, o “mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal”, segundo o citado autor.

Para Meirelles (2006, p.732-734), a organização administrativa da máquina pública mantém vínculo estreito com estrutura do Estado e a forma de governo de cada país. No caso brasileiro, até o advento do Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/1967, o País pecava pela excessiva concentração de atribuições na cúpula federal, agravada pela falta de racionalização dos trabalhos de coordenação da máquina pública.

O Decreto-Lei n.º 200/67 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle (COSTA, 2008).

No que diz respeito ao controle como princípio fundamental da administração federal, o decreto estabeleceu em seu art. 13 que deveria ser exercido em todos os níveis e órgãos, particularmente pelas chefias competentes, pelos órgãos especializados de cada sistema e pelos órgãos específicos do sistema de contabilidade e auditoria (MEIRELLES, 2006).

Matias-Pereira (2006, p.101) observa que o Decreto-Lei n.º 200/67 conceituou a administração federal em direta e indireta. A administração direta é representada pela Presidência da República e ministérios, no âmbito do Poder Executivo, e pelos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, enquanto a administração indireta é constituída pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A referida distinção entre administração direta e indireta aplica-se, onde couber, aos estados e municípios.

O decreto passou praticamente incólume pelos governos militares, apesar de algumas tentativas de reforma administrativa, até a Assembléia Constituinte de 1988, que, na visão de Costa (2008, p.858) pretendia “refundar a República”, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas e a administração públicas.

A CF/88 inovou também quanto ao controle da administração pública, tornando-o universal, abrangendo todos os atos da administração, seja despesa ou receita, individualizando a responsabilidade pela gestão de bens e valores públicos, incluindo a possibilidade do controle pela sociedade, além da perspectiva de avaliação das metas do governo (BUGARIN, VIEIRA e GARCIA; 2003, p.66-67).

Atualmente, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do Art. 18 da Constituição Federal de 1988, cuja forma federativa é inalterável, como demonstra a vedação registrada no Art. 60 da CF/88 (BRASIL, 2005).

Meirelles (2006, p.768) afirma que as administrações estaduais são simétricas ao modelo federal, conforme mandamento insculpido na Carta da República (Arts. 25 a 28) e às normas da Lei Complementar n.º20, de 01/07/1974, nesse caso relativamente ao atendimento dos princípios fundamentais adotados pela Reforma Administrativa desencadeada pelo citado Decreto-Lei n.º200/1967.

Interessante notar que, antes da CF/88, a organização política brasileira era dual, ou seja, apenas União e Estados-Membros a integravam. A partir de 1988, o Brasil passou a apresentar uma peculiaridade em relação ao restante do mundo, que foi a concessão de autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, embora em menor grau do que aquela concedida aos Estados-Membros (MEIRELLES, 2006, p.62).

A forma de governo é a República, constituída pela união indissolúvel dos citados Entes, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, constituindo-se em Estado democrático de direito, em que todo o poder emana do povo, conforme prevê o Art. 1.º da Carta Magna (BRASIL, 2005).

1.1.3.2 Os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro

Matias-Pereira (2008, p.60), assevera que o propósito da administração pública é a gestão de bens e interesses “qualificados” da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual/distrital e municipal.

Ainda sobre a finalidade da administração pública, observa Castro, R (2008, p.31) que no início do século XX sedimentou-se o entendimento da Escola do Serviço Público Francês de que satisfazer as necessidades da sociedade é a finalidade da administração pública. Nesse sentido, Guerra (2005, p.26) também afirma que a finalidade do Estado é a promoção do bem comum da sociedade, visando sempre às aspirações do povo para obtenção de um bem, ou serviço ou de uma atividade de fruição geral.

Recorda ainda Matias-Pereira (2008, p.173), no que tange às observações sobre a base legal para atuação estatal no Brasil, que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil foram assim positivados na Carta Magna de 1988, em seu Art. 3.º:

- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- garantir o desenvolvimento nacional;
- erradicar a pobreza e a marginalização;
- reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- promover o bem de todos.

Todos os objetivos, na verdade, são grandes desafios a serem enfrentados e superados pela ação do Estado Brasileiro, por meio de seu conjunto de Órgãos, com destaque para a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social, especialmente ao deparar-se com números tão preocupantes e díspares, entre as regiões brasileiras, referentes ao Produto Interno Bruto (PIB), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentro da produção das Contas Regionais do Brasil (2003-2006).

Outro indicador da desigualdade social e fragilidade econômica da população brasileira é formado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir de indicadores da longevidade, educação e renda da população, cujo índice vai de 0 a 1 — quanto mais perto do um, maior o desenvolvimento humano, conforme sítio do organismo internacional. A Tabela 1 a seguir traz a situação do IDH por regiões brasileiras. Os índices se referem ao ano-base de 2005, enquanto os do PIB retratam o biênio 2005-2006:

Região	PIB Reg. (2005)	PIB Reg. (2006)	IDH Reg. (2005)	IDH Reg./Nacional (%)
Norte	5,0%	5,1%	0,764	96%
Nordeste	13,1%	13,1%	0,720	91%
Sudeste	56,5%	56,8%	0,824	104%
Sul	16,6%	16,3%	0,829	104%
Centro-Oeste	8,9%	8,7%	0,815	103%
Brasil	100%	100%	0,794	100%

Tabela 1 – PIB (2005-2006) e IDH (2005) por região do Brasil

Fonte: IBGE (2008, p.20) e PNUD, CEPAL e OIT (2008, p.126)

Essa tabela dá uma pequena dimensão da tarefa a ser empreendida pelos governos brasileiros em busca do atendimento dos objetivos da República Brasileira supramencionados, uma vez que o Brasil é um país em que as regiões com o menor percentual de participação do PIB, também são aquelas que se encontram abaixo da média nacional de desenvolvimento humano. O alcance dos objetivos da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º, inciso III, da Constituição da República, depende do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com a diretriz inscrita no Art. 204, inciso I, da Lei Maior.

Isso retrata uma progressiva ampliação das funções públicas, forçando a União a partilhar uma fração dos recursos financeiros e das capacidades administrativas com os demais níveis de governo, que culminaram com diversas mudanças no federalismo fiscal brasileiro, retratadas na Carta Política de 1988, que modificou os papéis dos Entes governamentais, resultando no compromisso com a institucionalização de valores democráticos, em que a descentralização assumiu papel relevante (SOUZA, 1998).

As ferramentas que os governos dispõem para a satisfação dos anseios coletivos dependem de recursos recolhidos da sociedade, como afirma Guerra (2005, p.29), mediante previsão no orçamento, que contemplará as metas e programas específicos a serem executados.

Para tanto, os governos contam com a metodologia de planejamento governamental insculpida na Constituição de 1988, que busca associar planejamento de médio prazo a orçamentos anuais, conduzidos por diretrizes específicas, conforme exposto por Matias-Pereira (2006), para quem o Brasil passou a contar com a possibilidade de definição de grandes linhas de atuação e implementação das políticas de governo descentralizadas, mediante os Planos Plurianuais (PPA).

Sendo assim, Marinho (2001, p.111) destaca que o programa é o elo que garante efetivamente a integração de Planejamento e Orçamento, uma vez que ele integra os instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Neste modelo, a gestão estará focada no monitoramento e avaliação dos resultados. Cada programa terá um gerente responsável e conhecido por todos os agentes envolvidos no processo de planejamento e orçamento do Estado.

Nesse sentido, é importante analisar a evolução da gestão por programas e as formas de avaliá-los, com destaque para o período compreendido pelo PPA 2004-2007, em que se destacou a política social de transferência de renda para os mais necessitados, concebida sob a denominação de Programa Bolsa-Família, destinada a aplacar a pobreza e reduzir a fome e as desigualdades sociais no País, criando oportunidades de inclusão social e induzindo ao acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

1.2 Programas de Governo e formas de avaliar sua execução

1.2.1 A evolução da gestão por programas de governo

Ainda recorrendo ao Professor Matias-Pereira (2006, p.233), cumpre lembrar afirmação do mesmo a propósito da função explícita do Estado planejar suas ações, caracterizando-se como um instrumento de ação pública. No Brasil, lembra o autor, isto está explícito a partir da Constituição Federal de 1988, que, em vários dispositivos, estabelece a obrigatoriedade de formulação de planos ordenados e seqüenciais, com vistas ao atingimento dos objetivos previamente estabelecidos.

O constituinte de 1988 estabeleceu três instrumentos de planejamento da ação governamental com vistas à alocação dos recursos arrecadados da sociedade: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que são transformados em lei, cabendo aos governos, além de prestar contas ao povo sobre a destinação dos recursos arrecadados, demonstrar o atingimento das metas e objetivos predefinidos (SFC, 2009).

Um panorama da representatividade do tema para o constituinte de 1988 encontra-se no trabalho de Cavalcante (2008, p.16), que observou o termo “planejamento” repetido por onze vezes na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que atribui ao Estado a função de planejamento e o qualifica como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Conforme aponta ainda Cavalcante (2008, p.16), o art. 174 da Carta Política estabelece que esse planejamento será “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Nesse sentido, o art. 165 da CF/88 estabeleceu que os instrumentos de planejamento da atividade econômica nacional seriam consignados em leis de iniciativa do Poder Executivo: o já citado plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias – que compõem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e os orçamentos anuais, os quais são positivados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo a CF/88, cumpre ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, o que confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Governo Federal. A LDO, por sua vez, encarrega-se de estabelecer as metas e prioridades governamentais, incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária; bem como definir a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Por fim, a LOA contempla a previsão da receita, a fixação da despesa e os demais aspectos vinculados ao tema, dividindo-se em três orçamentos distintos; Orçamento fiscal; Orçamento de investimentos; e Orçamento da seguridade social (SFC, 2009, p.6-7).

O primeiro PPA, referente ao período 1991-1995, foi uma peça meramente formal. Já a experiência de gerenciamento utilizada na gestão do PPA 1996-1999 foi mais rica, nesse período foi editado o Decreto n.º 2.829, de 29/10/1998, com o objetivo de realizar uma integração efetiva entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais. Então, o conceito de gerenciamento intensivo em busca de resultados se refletiu também na concepção do PPA 2000-2003 (NADER, 2005, p. 5-6 & SEPLAN/MT, 2002).

Complementando a normatização da gestão pública por programas, foi editada a Portaria n.º 42, de 14/04/1999, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esse instrumento estabeleceu a gestão por programas a partir de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada. Toda a ação governamental estaria identificada nos programas formatados a partir de demandas ou problemas diagnosticados na sociedade, conforme Marinho (2001, p.111), que conceitua programa de governo da seguinte forma:

O programa é o elo que garante efetivamente a integração de Planejamento e Orçamento, uma vez que ele integra os instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual. Neste modelo, a gestão estará focada no monitoramento e avaliação dos resultados. Cada programa terá um gerente responsável e conhecido por todos os agentes envolvidos no processo de planejamento e orçamento do Estado.

O aprimoramento na gestão por programas é ratificado por De Toni (2006), que entende ter sido o PPA 2000-2003 uma radical mudança metodológica. A articulação entre plano e orçamento foi uma das principais vantagens da metodologia adotada, pois superava a dicotomia estrutural mediante a utilização de um único módulo integrador, a categoria de “programa”. O referido autor assim se manifesta sobre o fato:

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. O conceito de programa definia ações, atribuía produtos e resultados esperados, responsabilidades definidas e os meios necessários (De Toni, 2006, p.11).

A partir de 2001, após a conversão da Medida Provisória n.º 480/94 na Lei n.º 10.180/2001 (BRASIL, 2001), foi criado o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, sob a responsabilidade do MPOG, cujas tarefas compreendem as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.

Portanto, o componente do planejamento governamental que deve servir de elo integrador entre o instrumento de planejamento de maior envergadura temporal, o PPA, e a lei que fixa as despesas anuais, a LOA, é o Programa (SFC, 2009). Daí sua análise mais aprofundada na perspectiva do PPA 2004-2007 é necessária.

1.2.2 Os Programas de governo no PPA 2004-2007

De Toni (2006, p.11) afirma, ainda, que o primeiro Governo do Presidente Lula seguiu o mesmo método de elaboração do plano plurianual do governo anterior, com pequenas mudanças, especialmente com relação à participação da sociedade na construção do PPA. A elaboração dos programas que integram o plano plurianual está baseada na Orientação Estratégica de Governo, que consta do Anexo I da Lei n.º 10.933, de 11/08/2004 (Brasil, 2004c), que instituiu o PPA 2004 – 2007 e que expressa os desafios a serem superados por todo o Governo e a orientação estratégica dos ministérios.

A seqüência de etapas lógicas de formulação do PPA 2004-2007 pode ser visualizada na Figura 1 da pirâmide a seguir:



Figura 1: Processo de elaboração do PPA 2004-2007

FONTE: BRASIL (2003d, p.55).

Na concepção do Governo, o PPA 2004-2007 seria o mecanismo de melhoria de vida da população brasileira, promovendo a recuperação do crescimento da economia e a construção de um mercado de consumo de massa no País, e, especialmente, a redução das desigualdades sociais. Sendo assim, importante reproduzir observação acerca da importância da gestão por programas de governo, conforme Manual de Avaliação (Brasil, 2007) do PPA 2004/2007 do Governo Federal:

A gestão por programas objetiva o alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno de programas, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir de sua orientação estratégica e de sua programação. Essa gestão pressupõe a utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano durante sua execução.

Na prática, os programas de governo funcionam como unidades de integração entre planejamento e orçamento. Essa prática ficou consolidada no PPA 2004-2007, conforme registro constante da Mensagem Presidencial endereçada ao Congresso Nacional por ocasião da remessa do projeto de lei do PPA ao Poder Legislativo (BRASIL, 2003d, p.35).

A implementação do PPA 2004-2007 terá como elemento organizativo central o programa, entendido como um conjunto articulado de ações (projetos, atividades e operações especiais) e uma composição de entidades e pessoas envolvidas em sua realização. O êxito na execução é expresso pela evolução de indicadores que possibilitam a avaliação da atuação governamental.

(...)

O fato de que todos os eventos do ciclo de gestão do Governo estão ligados a programas garante maior eficácia à gestão pública.

Na referida mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional (BRASIL, 2003d, p.40), consta a informação sobre os programas do Plano Plurianual 2004-2007 terem sido agrupados em quatro conjuntos/naturezas distintas, segundo a sua finalidade, totalizando 374 programas, expostos no Quadro 1 a seguir:

Natureza	Descrição	Quant.	%
Finalísticos	Destinam-se a atender diretamente as demandas e necessidades da sociedade.	303	81,02
Gestão de Políticas Públicas	Cobrem as ações de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão e avaliação de políticas públicas.	50	13,37
Serviços ao Estado	Têm por finalidade a produção de bens e serviços tendo o próprio Estado como beneficiário	19	5,08
Apoio Administrativo	Reúnem as ações de apoio administrativo para suporte à implementação dos demais programas, compreendendo principalmente custos de pessoal não passíveis de alocação direta aos programas finalísticos ou de gestão de políticas públicas	2	0,53
TOTAL		374	100

Quadro 1 – Natureza dos Programas de Governo PPA 2004-2007

Fonte: Brasil; 2003d, p.30

Cada programa deve ser composto por Ações, que estão relacionadas a Entidades ou Unidades responsáveis, podem ser implementadas diretamente ou por meio de descentralização/transferência de recursos, e são compostas por atributos, classificados em:

- Atividade – Conjunto de operações contínuas e permanentes, que resultam em produtos ou serviços;
- Projeto – Conjunto de operações limitado ao tempo, que resultam em produtos ou serviços; e
- Operação Especial – Representa despesas que não resultam em produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (SFC, 2009).

Quanto à descentralização das ações estatais, lembra Nader (2005, p.09) que a Lei do PPA 2004-2007 ampliou a abrangência da metodologia de gestão descentralizada e instituiu o pacto de concertamento entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, com a participação da sociedade civil, para programas e ações estruturantes, locais e regionais. O chamado “pacto de concertamento”, para o autor, trata-se do seguinte:

(...) um processo integrado e compartilhado de planejamento e gestão, cujo objetivo é implementar programas selecionados em comum acordo, considerando a demanda da sociedade e visando o desenvolvimento em nível sub-regional articulado à estratégia de desenvolvimento nacional que orientou a formulação do PPA do governo federal. (NADER, 2005, p.09)

Isso é fundamental quando se pensa em erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, por exemplo, impõe-se registrar que a Constituição Federal de 1988

prevê a obrigatoriedade dos governos federal, estaduais e municipais formularem e implantarem políticas públicas na área social de forma descentralizada, conforme pode ser observado no Art.204 da CF/88 reproduzido abaixo (BRASIL, 2005):

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

No entanto, reside na legislação pátria desde o Decreto-Lei n.º200/67 a idéia de execução das atividades da Administração Pública Federal de maneira descentralizada, conforme mandamento insculpido no Art. 10.º do referido Decreto (BRASIL, 1967), ressalte-se que as prerrogativas dos Órgãos Federais responsáveis pela concepção dos programas de governo não se perdem, como deixa claro o § 6.º do citado Art. 10.º:

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

Hofling (2001, p.31), citando Gobert e Müller (1987), refere-se às políticas públicas como o “Estado em ação”, por ser uma maneira de o Estado implantar um projeto de governo, mediante programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. No ambiente do programa, são articuladas e explicitadas as parcerias entre as diferentes esferas do setor público (União, estados e municípios) e entre o setor público, a iniciativa privada e as organizações sociais. O programa serve também de referência para a avaliação da gestão pública e proporciona a transparência e a visibilidade necessárias ao controle social.

Em que pese o caráter descentralizado de vários programas de governo, o Decreto n.º5233/2004 (Brasil, 2004e) que estabeleceu as normas de gestão do PPA 2004-2007, estabeleceu que a gestão do programa cabe ao respectivo gerente, que deve ser o titular da unidade administrativa a qual o programa está vinculado, mesmo em situações na qual as ações sejam desenvolvidas em mais de um Órgão/Unidade,

Uma vez que este trabalho pretende estudar a correlação entre a avaliação empreendida pelo controle interno e a execução de programas de governo, cabe apresentar de maneira sucinta aquilo que a doutrina entende como objetivos e tipos de avaliação de políticas

públicas e programas governamentais, para então abrir-se uma seção referente ao Programa Bolsa Família.

1.2.3 A avaliação de políticas públicas e programas de governo

1.2.3.1 Considerações iniciais

Inicialmente se faz necessário distinguir os conceitos referentes a políticas públicas e programas de governo e demonstrar sua estreita relação. Para tanto, recorrer-se-á ao glossário para acompanhamento, monitoramento e avaliação de programas sociais, elaborado por técnicos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP):

Política Pública: Conjunto de diretrizes que orientam as direções (decisões) a serem tomadas, as quais, por sua vez, orientam as ações a serem implementadas. Refere-se aos processos, tanto sociais, políticos como econômicos, que conduzem à tomada e execução de decisões através das quais se alocam recursos a uma parte ou a toda a sociedade.

Programas: São as unidades de planejamento das políticas públicas. Conforme a sistemática adotada no PPA, eles agregam projetos e/ou atividades. (ENAP, 2007, p. 11)

Além da evidenciação desses conceitos, também se faz importante reproduzir observações referentes ao processo por que passa uma política pública/programa de governo para serem construídos. Saravia (2006, p.10) considera três etapas em matéria de política pública: formulação, implementação e avaliação. No entanto, o autor consegue detalhar as citadas etapas nos seguintes momentos:

1)O primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda de prioridades do poder público, transformando-os em objeto de debates. A inclusão na agenda passa, então, a justificar uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.

2)O segundo momento é a elaboração, que consiste na delimitação de um problema (atual ou potencial) da comunidade, a determinação e avaliação dos custos e efeitos das alternativas de solução e o estabelecimento de prioridades.

3)A formulação inclui a seleção da alternativa considerada mais conveniente, com a definição dos objetivos e do marco jurídico, administrativo e financeiro que suportam a decisão explicitada.

4)A implementação constitui-se do planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários, e da elaboração dos planos, programas e projetos que traduzem a política pública e deverão proporcionar os efeitos desejados a partir da decisão adotada.

5)A execução resulta nas ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É a prática efetiva, a realização da política pública. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos ao atingimento dos resultados.

6)O acompanhamento é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes) e tem como objetivo fornecer as informações para a correção de rumos e o atingimento dos objetivos estabelecidos.

7)A avaliação consiste na mensuração e análise, a posteriori, da efetividade das políticas públicas em favor da sociedade. É a etapa que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos.

Para Saravia (2006, p.11) a divisão por etapas é uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a seqüência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes. O autor afirma ainda que a etapa de avaliação talvez seja a que mais tem se desenvolvido no mundo.

1.2.3.2 Finalidades e taxonomia da avaliação

A avaliação de programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. No entanto, Costa e Castanhar (2003, p.970-971) entendem que a história da administração pública brasileira não é muito pródiga no quesito avaliação de políticas públicas. Os articulistas afirmam que o gerenciamento do setor governamental sempre esteve mais voltado para o processo de formulação de programas do que eventos de implementação e avaliação dos mesmos, mas isso vem mudando com o passar dos anos, muito devido aos recorrentes cenários de crise econômica, eventos que impulsionaram o Estado a um papel de destaque no desenvolvimento econômico e na erradicação da pobreza.

Corroborando a mudança citada anteriormente, Cunha (2006, p.3) observa que os governos apresentam crescente interesse nos estudos de avaliação governamental, focalizando as questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramentas para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas aperfeiçoarem sua execução.

O PPA 2004-2007, por sua vez, conta com um Manual de Avaliação específico, no qual uma das finalidades da avaliação dos programas governamentais é “assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e dos planos, visando à melhoria dos resultados e a otimização de recursos públicos” (BRASIL, 2007, p.13).

Cabe registrar que o mesmo dispositivo legal que organizou o sistema de planejamento e orçamento federal, também regulou o sistema de controle interno do Poder Executivo. Depreende-se, do exposto na Lei n.º 10.180/2001, que as áreas de planejamento e controle do governo exercerão avaliações distintas sobre as ações governamentais, cabendo ao planejamento uma avaliação sob a ótica da eficácia e da efetividade, enquanto o controle interno se incumba de avaliar os resultados dos programas do governo federal sob o prisma da eficácia e eficiência.

Ainda sobre os propósitos do estabelecimento de estudos avaliativos sobre políticas ou programas de governo, encontra-se na obra de Ceneviva (2005, p.50-51) uma observação de que a avaliação é “atribuir valor” e uma forma de promover a transparência dos atos do governo. No entanto, o autor ressalva que não há consenso na doutrina sobre o objetivo da avaliação das políticas públicas, enumerando uma série de finalidades encontradas na literatura e dispostas a seguir:

- fazer julgamentos do valor de um programa;
- ajudar os responsáveis a tomar decisões sobre as políticas avaliadas;
- verificar a eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais; e
- entender o modo, ou o processo específico, pelo qual os programas alcançam, ou não, seus resultados.

De um modo taxativo, Ceneviva (2005, p.52) assevera que os diversos tipos de avaliação pretendem, a partir dos objetivos programáticos, responder as seguintes questões:

- Os objetivos propostos foram atingidos com sua implementação; e
- Como o programa funciona e quais os mecanismos específicos que o levam a atingir, ou não, os resultados.

As necessidades de avaliação em políticas públicas estão, em geral, associadas aos problemas que são verificados no processo de implementação de seus programas, pois dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas propostos e, mais ainda, raramente são implementados de acordo com seu desenho original e com as estratégias traçadas por seus formuladores (CAVALCANTI, 2006).

Nesse sentido, o governo federal teve cuidado ao conceber o PPA 2004-2007 e elaborou um Plano de Gestão (BRASIL, 2004f) no qual os eventos integrados ao longo de quatro exercícios permitiriam o alcance dos objetivos de governo. Os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício.

No tocante aos tipos de avaliação possíveis, a literatura sobre esse assunto é bastante vasta e aqui não se pretende esgotar esta temática de tamanha complexidade, mas sim discriminar as tipologias mais comuns e que auxiliem na concretização da presente pesquisa. Para Ceneviva (2005, p.54-56), as avaliações possíveis se dividem em três categorias, pertinentes ao objeto analisado, ao uso dado à avaliação e, por fim, ao agente avaliador, de acordo com o Quadro 2 a seguir:

Tipos de Avaliação	Categorias	Descrição
De Resultados	Objeto	Concentra-se na análise dos efeitos gerados pela política pública
De Processos	Objeto	Preocupa-se em analisar o modo específico do funcionamento do programa
Formativa	Uso da avaliação	Destina-se a fornecer informações à equipe responsável pelo programa, com o intuito de aprimorar o programa.
Somativa	Uso da avaliação	Depois de realizada torna-se pública, a fim de dar aos responsáveis pela tomada de decisão do programa e à população em geral informações que subsidiem o julgamento de valor ou mérito do programa.
Interna	Agente avaliador	Conduzida pela própria equipe do programa.
Externa	Agente avaliador	Conduzida por equipes externas ao programa ou à organização.

Quadro 2 – Tipos de avaliação de programa

Fonte: Ceneviva (2005), adaptado pelo autor.

Outro conjunto de classificações estudada neste trabalho consta da obra de Cavalcanti (2006, p.5-7), que recorre a quatro tipos de avaliação, identificada da seguinte forma:

1. Avaliação ex-ante - é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”;

2. Avaliação ex-post - investiga em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores;
3. Avaliação de Processo - procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados etc.; e
4. Monitoramento - é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos. Tem como objetivo identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação.

Apesar de o monitoramento ter sido considerado uma modalidade de avaliação, existe uma diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento na visão de vários doutrinadores, conforme registro a seguir.

1.2.3.3 Avaliação X Monitoramento

Há na literatura quem considere o monitoramento e a avaliação procedimentos distintos, conforme registro de Cunha (2006, p.12). Pois, segundo a autora, enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, “realizada durante o período de execução e operação”, a avaliação pode ser realizada antes ou concomitantemente à implementação, ou após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada nos benefícios advindos.

Segundo o Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (Brasil, 2004e) o ciclo de gestão do Plano Plurianual compreende os eventos que, integrados ao longo de quatro exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos de governo. Os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício.

A Gestão do Plano, de responsabilidade do MPOG, é um processo compartilhado com a Presidência da República e os ministérios setoriais, o qual consiste na utilização de mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano. No Plano de Gestão

do PPA 2004-2007, também há distinção entre monitoramento e avaliação de programas de governo, conforme conceitos reproduzidos neste momento:

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições. Ao final de cada exercício realiza-se a avaliação dos resultados da implementação do Plano e seus programas. A avaliação compreende as atividades de aferição e análise dos resultados obtidos da aplicação dos recursos, à luz da orientação estratégica. A revisão dos programas conclui o ciclo de gestão introduzindo as recomendações e corrigindo as falhas da programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, com sentido de aprimorar continuamente a ação do governo. (BRASIL; 2004e, p.18)

Para Antero (2008, p.805-806) a distinção entre avaliação e monitoramento reside no fato de que a primeira constitui-se uma análise discreta, enquanto a segunda é uma análise contínua, processual. O autor recorre a uma interessante metáfora para sacramentar a distinção entre os conceitos:

Utilizando-se uma metáfora simples, poder-se-ia comparar a avaliação a uma foto e o monitoramento a uma filmagem. Isto é, enquanto a primeira retrata uma situação passada (e, portanto, não necessariamente mais verdadeira no presente), a segunda busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente.

O monitoramento se prende à execução do programa, detecta os desvios quando comparados ao plano para, tempestivamente, definir ações corretivas para se manter em curso o objetivo da ação ou até mesmo decidir sobre a revisão do planejamento do programa ou projeto. Pode-se afirmar que o monitoramento e a avaliação são procedimentos complementares, integrantes de um mesmo sistema para ajudar a melhorar o desempenho do programa/projeto governamental e atingir os resultados pretendidos, além de ampliar a aprendizagem coletiva e proporcionar uma tomada de decisões fundamentada em informações (ANTERO, 2008, p.805-806).

Ribeiro, B(2008, p.2) expõem que, apesar do gestor público ser o protagonista da construção da política pública (elaboração, implementação, administração e manutenção), a avaliação da política, em geral, é conduzida por outra instância, quase sempre um organismo de controle, cujo propósito é auxiliar o gestor público a obter um julgamento de valor sobre aquilo que está sob seu comando.

Ainda sobre o tema, interessa trazer observação formulada por Nader (2005, p.10), que afirma existir um sobreposição das atividades de controle e de avaliação das ações governamentais inerentes à gestão do PPA no Brasil. O autor entende que, no caso do controle interno (fiscalização, controle e auditoria), a “avaliação cumpre a função de verificação do que foi especificado e da legalidade das ações”, sendo inerente ao processo, a emissão de

recomendações para retificação das inconsistências, ou seja, as atividades do controle interno estão mais focadas na verificação do especificado e na correção de desvios durante a execução do programa, aproximando-se daquilo classificado como “monitoramento”.

O posicionamento anterior é ratificado por Ribeiro, B(2008, p.5), para quem se pode classificar o tipo de acompanhamento dos programas de governo efetuado pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), como do tipo monitoramento, pois esse método de avaliação se prende à análise do processo em execução, semelhante ao trabalho praticado no âmbito do controle interno, uma vez que o método permite avaliar se o programa está ou não em conformidade com seu desenho planejado anteriormente, bem como se está atingindo a população-alvo.

Esta pesquisa, portanto, se prenderá à relação entre a avaliação empreendida pelo Órgão de controle interno e os Programas finalísticos descentralizados, em especial àquele denominado Bolsa-Família, cuja exposição de motivos anexa à Lei n.º 10.933/2004, que dispõe sobre o PPA 2004-2007, assim descreve:

Um dos passos concretos, que reflete as inovações anteriormente mencionadas, está sendo dado com a unificação dos programas de transferência de renda. Busca-se abandonar a lógica setorial e departamentalizada que pulveriza recursos, sobrepõem atendimentos, gera disputa entre instituições e fragmenta as ações tornando-as pouco eficazes. A implementação de um programa único de transferência de renda, de maior cobertura e de maior valor no benefício financeiro corresponde a uma resposta do Governo para aumentar emergencialmente a renda das famílias e combater a fome. No entanto, é mais do que isso: além de distribuir recursos financeiros a famílias em situação de pobreza trata-se, também, de associar a esse benefício ações de saúde e nutrição, assistência social e educação de modo a promover a universalização do acesso a esses direitos sociais básicos. (BRASIL, 2004c)

Por essa razão, ressalta Ribeiro, B(2007, p.03) em sua pesquisa acerca do monitoramento exercido sobre o PBF, que a avaliação da política pública em tela é tão importante, pois, na visão da autora, a verificação, desde que efetuada concomitantemente, da conformidade por parte do Órgão de Controle Interno do Governo Federal entre o que foi planejado e o que foi executado possibilita a correção de rumos e evita distorções indesejadas, especialmente em programas com responsabilidades divididas entre os três níveis de governo.

A afirmação anterior reforça a idéia de que a descentralização, em um país tão desigual como o Brasil, depende da articulação entre os entes federativos, caso contrário, os resultados das políticas públicas serão afetados negativamente. Sendo assim, Abrucio (2007, p.69) entende que, no caso da descentralização, as dificuldades para potencializá-la no País foram muitas, especialmente devido aos seguintes fatos: multiplicação exagerada dos

municípios; poucos incentivos à cooperação intergovernamental, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição; e sobrevivência do patrimonialismo local em boa parte do país.

Além disso, alguns autores ainda entendem que a participação da população no controle democrático do Estado e de suas políticas públicas ainda não é o ideal. Matias-Pereira (2006, p.221) pode ser citado como um representante dessa corrente, pois o autor afirma que apesar da redemocratização, da Constituição Federal de 1988, dos resultados da CPI do Orçamento e do afastamento do Presidente Fernando Collor em 1992, a “participação da sociedade na formulação e decisão de políticas públicas que irão afetá-la ainda se apresenta significativamente insatisfatória”.

Aí se encontra um desafio para a Administração Pública no Brasil: como o governo federal, no papel de principal agente, deveria atuar para a consecução dos objetivos traçados nos programas de governo executados de modo descentralizado por outros Entes da Federação (estados e municípios), reduzindo os riscos de insucesso daquela política.

Nessa medida, surge a necessidade de garantir que os planos e objetivos previamente definidos pelo Governo Central sejam atingidos, bem como de estabelecer limites para o exercício das citadas prerrogativas e poderes dos agentes estatais, necessidade atendida pela função controle na administração pública, que orientará a melhor utilização dos recursos públicos, da mesma forma que impõe limites ao citado agente estatal, repelindo o exercício indevido de poder, conforme Castro, R (2008); Meirelles (2006); Medauar (2006) e Guerra (2005), por exemplo, afirmam.

Logo, o estudo da função controle em ambiente público demonstra-se indispensável para a realização do presente trabalho, que tem o propósito de evidenciar, especificamente, o controle interno e seu papel na Administração Pública por meio das inserções na gestão de programas de governo descentralizados, uma vez que é mandamento constitucional, insculpido no art. 74, I, da Carta Magna, que o sistema de controle interno avalie o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união (BRASIL, 2005).

1.3 O Controle sobre a Administração Pública

1.3.1 Origens e significados

Em face do sentido empregado neste trabalho, inicialmente cabe trazer observação acerca do sentido e origem do vocábulo “Controle” encontrada nas obras de Chaves (2007, p.04) e de Guerra (2005, p.89), que observam que o termo pode ter sua origem na língua francesa (*contre-rôle*), anotada desde 1367, ou então do latim medieval (*contrarotolus*) que se referia ao “contralista”, ou seja, ao segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, servindo de contraprova para verificação do registro inicial da cobrança.

Guerra (2005) afirma ainda que a evolução do termo ocorreu apenas a partir do século XVII, aproximando-se do que se entende atualmente por “domínio, governo, fiscalização e verificação”. Por fim, ele ainda registra que o termo surgiu na língua portuguesa em 1922, significando “ato ou efeito de controlar; monitorização; fiscalização ou exame minucioso obediente a determinadas normas, expectativas etc.”

Costa (2009, p.04) e Meirelles (2006, p.663) coadunam-se a Guerra (2005) e reiteram a origem francesa da palavra controle. Meirelles (2006) ainda informa que essa origem francesa foi a razão das resistências à palavra por parte dos cultores nacionais do vernáculo. Contudo, afirma o autor, por ser intraduzível e insubstituível no seu significado, essa aversão acabou por desaparecer e a palavra passou a integrar a língua portuguesa falada no Brasil. Importante ressaltar informação de que a introdução do vocábulo controle no direito pátrio ocorreu por meio de obra editada apenas na década de 1940.

Castro, D (2008, p.27), além de ratificar as observações anteriores acerca da origem da palavra controle no latim e no francês, traz à tona outra consideração sobre o significado do vocábulo “controle”, desta vez na língua italiana: *controllo*, que teria o sentido de “registro ou exame”. Ele aponta, também, a representatividade do vocábulo em ambiente comercial, que indica “inspeção ou exame” sobre os papéis e operações daquela referida situação

Para Vieira (2003), o significado da palavra controle se diversificou a partir da tradução do termo para o francês, tendo o sentido de dominação na língua inglesa. Em alemão, o entendimento seria de que controle significa fiscalização, inspeção, vistoria e revisão. No caso da língua portuguesa, trata-se de um neologismo, que sofreu diversas influências, estando aí a causa para a diversidade de significados, sendo os mais usuais verificação; fiscalização; dominação; regulação e restrição. Uma opinião que se coaduna às demais é trazida em trabalho de Teixeira (2007, p.33), para quem o ato de controlar significa interferir num comportamento/processo de modo a obter o resultado esperado.

Resumidamente, pode-se observar que os autores afirmam que vocábulo controle tem origem no latim, sempre esteve vinculado às finanças, apresenta um sentido amplo que pode ser representado, por exemplo, pelos seguintes termos: verificação (exame/prova); registro (identificação); dominação (hierarquia); fiscalização (avaliar); direção (comando); limitação (proibição/restrição), ou seja, prevalecendo a idéia de poder, limite e garantia de que algo se realize conforme previsto.

1.3.2 Tipificando o controle na Administração Pública

Após observar as origens do vocábulo, faz-se importante trazer a classificação dos tipos e formas para o exercício do citado controle praticado sobre o Estado brasileiro. Diversos autores se manifestam sobre o assunto, e este trabalho irá procurar retratar alguns dos pesquisadores mais importantes sobre o tema.

Na visão jurídico-administrativa, predomina classificação apresentada por Meirelles (2006), compartilhada por Castro, R (2008), Di Pietro (2005) e Guerra (2005), que entendem os tipos e formas de controle conforme classificação estabelecida no Quadro 3 abaixo:

Classificação		Conceito
Quanto ao Órgão	Administrativo	O Controle da própria administração sobre seus atos e agentes, decorre da hierarquia e autotutela.
	Legislativo	O controle sobre determinados atos e agentes do executivo, se divide em político e financeiro
	Judiciário	É aquilo que o poder judiciário realiza quando atua na correção de atos ilegais.
Quanto ao Fundamento	Hierárquico	Decorre do escalonamento vertical dos órgãos e pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, bem como a

		correção dos agentes.
	Finalístico	É o estabelecido para as entidades autônomas pelo normativo legal, com vistas à verificação da conformidade entre instituição e planos de governo.
Quanto à localização	Interno	É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração.
	Externo	É o que se realiza por um poder ou órgão independente sobre a atividade administrativa de outro poder estranho à administração controlada.
Quanto ao momento	Prévio	É o que antecede à conclusão ou operação do ato, a fim de que o mesmo tenha eficácia (autorizativo e orientador).
	Concomitante	É todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar sua regularidade.
	Subsequente	É o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, a fim de corrigir-lhe, anulá-lo ou dar-lhe eficácia.
Quanto ao aspecto controlado	Legalidade	Objetiva verificar a conformidade do ato ou do procedimento administrativo com as normas (legais ou administrativas) que o regem.
	Mérito	Cabe, em geral, à própria administração e objetiva comprovar a economicidade, a eficiência, o resultado, e a conveniência ou oportunidade do ato controlado, buscando garantir a boa gestão da coisa pública.

Quadro 3 – Classificando o controle sobre a administração pública

Fonte: Meirelles (2006); Di Pietro (2005); Guerra (2005); Castro R, (2008)

Justen Filho (2008), por sua vez, sistematiza as modalidades de controle em três situações: quanto à natureza da atividade controlada (administrativa, jurisdicional e legislativa); quanto ao sujeito titular da competência (Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público); e quanto à natureza jurídica dos atos de controle (controle administrativo, legiferante e jurisdicional).

Ainda existem outras formas de conceituar o controle na esfera pública, além das apontadas até o momento. Araújo e Sanchez (2005, p.141-142) são um exemplo, pois entendem que existem três formas de limitar a ação dos agentes públicos, classificando-as da seguinte forma:

- Controle Social (freios sociais) – Constitui-se no mecanismo de controle vertical (sociedade X estado), do qual se destaca a dimensão eleitoral, em que os governantes podem ser punidos diretamente;
- Controle Horizontal – Decorre da existência de instituições, agências ou órgãos estatais detentores de poder para supervisionar as ações estatais, punindo aquelas delituosas de seus congêneres.

- Controle administrativo – Consiste em um autocontrole e provém do princípio hierárquico, no qual a própria administração controla suas atividades, podendo revisá-las com o objetivo de adequá-las à lei, às exigências técnicas e econômicas (legalidade e mérito).

Araújo (2007, p.42-43) em seu trabalho de pesquisa discorre sobre uma série de conceitos pertinentes à classificação dos tipos de controle, a maioria já elencada neste trabalho. Contudo, o mencionado pesquisador destaca uma modalidade de controle em especial, denominado “Controle da aplicação de recursos públicos”, dividindo-o em: Interno (exercido pela própria administração); Externo (fiscalização/função técnica exercida pelo legislativo); e social (exercido pela comunidade).

O dito “controle da aplicação de recursos públicos” está fundamentado na Carta Política brasileira, entre os artigos 70 e 75. Esses artigos, mais especificamente o Art. 70, estabelecem o que Chaves (2007, p.05) classificou como “Princípio da Prestação de Contas” de todo aquele que administra bens ou recursos públicos. Para o autor, a prestação de contas é a demonstração, perante o estado e a sociedade, de como foi aplicado o recurso público sob sua responsabilidade, cuja peça principal denomina-se “Relatório de Gestão”, assim conceituado pela IN TCU n.º57/2008:

IV. relatório de gestão: conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho desta gestão (TCU, 2008)

Quando se recorre à perspectiva contábil para classificar a função controle, verifica-se que o enfoque todo recai sobre o controle no interior das organizações, ou seja, o controle interno. Daí cabe analisar a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC T SP -16.8, específica para o controle interno no setor público, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2008). Pela norma, o controle se divide nas seguintes categorias: operacional - relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade; contábil - relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis; e normativo - relacionado à observância da regulamentação pertinente.

Ainda nessa linha, faz-se mister para o ambiente das Entidades governamentais, analisar o conceito introduzido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras

Superiores, que atende pela sigla INTOSAI e congrega os Órgãos Estatais de controle sobre a Administração Pública de diversos países. A referida instância estabeleceu duas classificações atribuídas ao controle em ambiente governamental: Controle de detecção - Um controle programado para descobrir um fato ou um resultado imprevisto; e Controle preventivo - Um controle definido para evitar ações ou resultados não previstos (INTOSAI, 2007, p.85-86)

A respeito dessas categorias de controles (preventivo e detectivo), Migliavacca (2004, p.50-51) considera as ações preventivas mais eficientes e “menos caras” do que os controles destinados a detectar erros e anormalidades, em que pese considerar também como essenciais os controles ditos detectivos, especialmente por medirem a eficiência dos controles preventivos.

Parece claro que a função controle tem diversas classificações doutrinárias, conforme exposto na presente obra, que se propõe a observar o “controle da aplicação de recursos públicos”. A partir desse momento, a pesquisa buscará descrever algumas finalidades da aludida função controle definidas pela doutrina.

1.3.3 Finalidades do controle

Sob o prisma da administração clássica, que privilegiava a estrutura formal e teve em Henry Fayol o seu expoente, o Controle foi considerado uma das funções do ato de administrar, assim como prever, organizar, comandar e coordenar uma entidade, e teria como finalidade assegurar que os atos e fatos administrativos ocorressem conforme o planejado, registrando os desvios porventura detectados e agindo para evitar sua repetição (RIBEIRO; 2004, p.93).

Para Castro, R (2008, p.55), a essência da aludida administração clássica deu suporte ao modelo de administração pública brasileira, que se caracteriza pelo formalismo e legalidade. Como já visto no presente trabalho, administrar a coisa pública é “atividade de quem não é dono”, portanto, quando o administrador estatal gerir bens e interesses da comunidade, ele deveria pautar-se pela lei e pela moral, sempre visando ao bem comum, respeitando, dessa forma, os princípios constitucionais que regulam a gestão pública.

Corroborando este ponto de vista, o próprio Castro, R (2008, p. 95) afirma que o controle em ambiente governamental tem a finalidade, em sentido amplo, de verificar se o gestor aplica os recursos que lhe são repassados/confiados, de maneira eficiente, responsável e moral. Desse modo, o controle serve como instrumento para impor ao Estado a obrigação de não apenas respeitar o texto normativo, mas também o de realizar o interesse público.

O citado interesse público não se manifesta apenas nos aspectos normativo-legais, havendo também, e com muita ênfase, uma visão não jurídica da função controle, aproximando-a daquilo que se entende como “Controladoria”. Para Castro, L. (2008, p.51), o controle serviria para subsidiar os tomadores de decisão com informações e apresentar ferramentas, avaliações e sugestões à chamada cúpula dirigente dos Órgãos governamentais. Sendo essa uma função eminentemente contábil, segundo o autor, por se aproximar do conceito de Controladoria.

Também defendendo o respeito ao bem comum e uma visão informativa do controle, Marques (2003), afirma que a abrangência do controle deve ser ampla o bastante para permitir o *feedback* completo da atividade pública, permitindo análises sob o aspecto da legalidade e da eficiência, por entender que o povo cada vez mais exige gestores governamentais conscientes de seu papel, condutores de políticas públicas destinadas a dar soluções adequadas às demandas, e não simplesmente gastos desnecessários ao erário.

No que tange a relação sociedade-estado, as colocações anteriores induzem a acreditar que o controle é um fenômeno elementar para a regulação estatal por parte da sociedade e vice-versa. Essa situação fica bem delineada no Quadro 4 a seguir, que permite visualizar os aspectos do controle no sistema sociopolítico em quatro dimensões:

CONTROLADO	CONTROLADOR	SOCIEDADE	ESTADO
SOCIEDADE		A	C
ESTADO		B	D

Quadro 4 – O controle e suas dimensões na relação estado-sociedade

Fonte: Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.26)

Para os objetivos deste trabalho, não são necessárias descrever as relações de controle da sociedade sobre si mesma (A), tampouco do Estado sobre a sociedade (C). As demais dimensões, conforme consta da obra de Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.26), representam a relação sociedade-estado (B), que se efetua por uma série de mecanismos, dentre eles os sistemas político-eleitorais e o controle social; bem como a relação que o Estado exerce sobre si mesmo (infra-estatal ou controle interno), no qual instâncias, relativamente autônomas, exercem poderes de revisão sobre a atuação de outras Entidades, como no caso do controle do uso dos recursos públicos.

Anthony e Govindarajan (2002, p.27) iniciam sua obra descrevendo: “Uma organização também necessita ser controlada, isto é, os dispositivos que asseguram que ela siga na direção pretendida por seus executivos devem estar operantes”. Logo, pode-se entender controle como uma função que tem por finalidade assegurar que a atuação da Administração está se desenvolvendo dentro do que foi pré-estabelecido.

A possibilidade de verificar, inspecionar ou examinar as ações administrativas pela própria administração, por outros poderes ou por outro órgão/autoridade é o que Guerra (2005) entende por controle aplicado à administração pública, que se justifica pela necessidade de garantir que a atuação estatal se dê conforme os modelos desejados e anteriormente planejados.

Wassaly (2008, p.26) registra e entende que o exercício da atividade de controle sobre a administração pública é indispensável, espalhando-se por todos os poderes de forma a contemplar a totalidade dos atos e agentes que formam a administração. Assim também entende Filho et. al. (2006, p.2), cujo artigo acerca da relação do controle interno com outros controles (externo e social) expõe que um controle interno integrado de acordo com os mandamentos da CF/88 representaria uma segurança para a sociedade e para o próprio controle externo.

Destaque-se, então, a finalidade do sistema de controle interno insculpida na aludida Carta Política brasileira, mais especificamente no seu art. 74, a qual Guerra (2005, p.274) assevera ser avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual, comprovando a conformidade de sua execução, além de avaliar a execução dos programas de governo,

certificando-se do nível de execução das metas, do alcance dos objetivos e da adequação do gerenciamento.

No entanto, faz-se urgente que os sistemas de controle penetrem na esfera da economicidade, efetividade, eficácia e eficiência da gestão, contribuindo para a adequada realização das ações governamentais e para a discussão sobre a necessidade de resultados efetivos na gestão dos recursos públicos, favorecendo o aprimoramento desse processo gerencial, transformando-se em ações de mudança e não em ações identificadoras de erros apenas (SILVA, 2002, p.07).

Pela legislação federal (Lei 10.180/2001) o controle interno se incumbiria de avaliar os resultados dos programas sob o prisma da eficácia e eficiência. Corroborando esse entendimento, Nader (2005, p.9-10) afirma o seguinte ao discorrer sobre o modelo de avaliação de programas de governo no Executivo Federal:

A Lei Nº 10.180, de 2001, que organiza e disciplina as atividades de planejamento e orçamento, administração financeira e contábil, e controle interno do poder executivo, estabelece, como uma das finalidades para a área de planejamento, o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento, sendo que uma das competências é avaliar os planos e programas quanto à eficácia e efetividade, para subsidiar o processo de alocação de recursos, a política de gastos e a coordenação das ações de governo. Já o controle interno tem como finalidade a avaliação da ação governamental e a gestão dos administradores públicos, sendo de sua competência avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Assim como em outros países, também no Brasil há um certo sombreamento das atividades de controle e de avaliação das ações governamentais. No caso brasileiro, a função de controle é entendida como parte do ciclo de gestão e a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria Geral da União, interage com todos órgãos centrais de governo.

Portanto, o passo seguinte se constitui no aprofundamento dos conceitos inerentes ao controle interno e aos controles internos administrativos necessários para a gestão das políticas e programas de governo, em face do escopo da presente pesquisa ser a relação entre a atuação do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal e a condução, durante determinado período de tempo, de programas de governo, mais especificamente daquele denominado Bolsa-Família, no PPA 2004-2007.

1.3.4 O Controle Interno e os controles internos administrativos

1.3.4.1 Conceituando o controle interno

Distinguir as duas expressões é importante para esta pesquisa, embora já tenha sido exposto que o termo controle interno da Administração Pública é pertinente ao controle desempenhado por uma instância/órgão pertencente à estrutura do Ente Público que terá uma de suas organizações auditada.

Sanchez (2005) entende que o controle interno pode ser compreendido de duas maneiras: a primeira pretende garantir que a administração realize uma atividade corretamente, impedindo comportamentos indesejáveis, a segunda concepção considera o controle interno como a capacidade de fazer com que o governo alcance os fins planejados previamente. Para o autor, a primeira abordagem é considerada negativa, enquanto a segunda tem um viés positivo.

A institucionalização dos controles, ou seja, sua inserção nos processos internos de poder é defendida por Medauar (2006), que exalta a vocação preventiva do aludido sistema de controle. Aliás, registre-se que sistema de controle interno e controle interno não são exatamente a mesma coisa. Essa visão é compartilhada por diversos pesquisadores estudados neste trabalho. Pois o que já foi exposto nesta pesquisa permite entender que, ao se tratar de Controle Interno da Administração Pública, está se referindo ao controle exercido por Entidade especializada no interior do Ente ou Poder controlado, de forma sistematizada.

Guerra (2005, p.256), afirma que o controle interno da administração pública é um tema em voga no universo jurídico brasileiro, fato que muito se deve ao elevado número de casos de corrupção na esfera pública. Essa situação, na opinião do autor, tem levado a uma busca de proteção máxima do patrimônio público e dos dinheiros do povo, fato que implica na necessidade de que o Sistema de Controle Interno (SCI) preconizado na CF/88 seja institucionalizado, operacionalizado e fortalecido, tornando-se, então, um mecanismo de combate á malversação dos recursos da sociedade.

Portanto, Castro, R (2008, p.155) está consoante aos demais autores quando afirma que o controle interno é parte integrante do sistema de controle interno, pois este comporta uma estrutura central orientadora das regras de controle e quantas outras forem necessárias, ou seja, o SCI é o gênero e o controle interno (na figura de seu órgão executor) é a espécie.

Embora possa parecer o contrário, a punição não é a prioridade dos órgãos de controle interno, mas sim a prevenção e a proteção. Depreende-se da obra de Castro, R (2008, p.158) que um adequado SCI possibilitaria um fluxo de informações gerenciais a fim de suportar decisões do gestor público e permitir o acompanhamento dos atos praticados por instâncias inferiores, até mesmo descentralizadas, como no caso da execução de programas de governo por outros Entes da Federação.

Essa afirmação corrobora apontamento de Guerra (2008, p.274) acerca da finalidade avaliativa do controle interno insculpida na Constituição Federal, que determina a ele verificar o cumprimento das metas do Plano Plurianual, comprovando a conformidade de sua execução, além de avaliar a execução dos programas de governo, certificando-se do nível de execução das metas, do alcance dos objetivos e da adequação do gerenciamento e dos controles administrativos mantidos pelos gestores.

Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.61) complementam observação anterior, acerca do acompanhamento dos programas de governo pelos próprios gestores, destacando que o Decreto-Lei n.º200/67 já exigia isso, além de também preconizar a racionalização dos trabalhos, exaltando a simplificação de processos e a descontinuidade de controles meramente formais, orientações enquadradas pelos autores como “controle interno administrativo”, que será abordado a partir deste ponto.

1.3.4.2 Os controles internos da administração

Conforme registro anterior, o administrador público, até mesmo em face do que prevê o Art. 6.º do Decreto-Lei n.º 200/1967, deve considerar o exercício da função controle na gestão da coisa pública, que, aliás, deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos públicos, compreendendo, em particular, o controle da execução dos programas de governo por parte da chefia competente, conforme registra o Art. 13 do aludido decreto, conforme registro abaixo.

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.

- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Contrôle. (sic)
- (...)

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. (sic) (BRASIL, 1967)

Ratificando a aludida incumbência dos gestores públicos de controlar as atividades sob sua responsabilidade, o Governo Federal alterou o Decreto n.º 3.591/2000, que regulamentou o SCI do Poder Executivo, por meio do Decreto n.º 4.440/2002, e reforçou a necessidade do controle administrativo, como se vê no Art. n.º 17 reproduzido a seguir:

Art. 17. A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo:

- I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente;
- II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e
- III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos. (BRASIL, 2000)

Em função do objetivo do trabalho, cumpre reproduzir regulamentação sobre competência pela gestão e operacionalização, além dos objetivos, do Programa Bolsa Família, conforme dispõe o Decreto n.º 5.209, de 17/09/2004 (BRASIL, 2004d), que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004a).

Art. 2. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

(...)

Art. 4.º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004d)

Para alcançar os aludidos objetivos do PBF, os gestores do Ministério devem se valer de medidas administrativas (autocontroles), os quais, conforme a doutrina representada por Migliavacca (2004, p.17) entende, constituem-se de controles internos compostos pelo plano de organização e todos os métodos e medidas pelos quais ela controla suas atividades, visando a assegurar a proteção do patrimônio, exatidão e fidedignidade dos dados contábeis, e eficiência operacional, como meios para alcançar os objetivos da instituição.

Nenhum órgão congrega todas as fases do ciclo de gestão, por isso esses autocontroles se devem à responsabilidade atribuída aos ministérios pela implementação das políticas públicas incluídas no PPA/LOA, e pela geração de informações sobre a execução das mesmas, produto que deveria ser utilizado pelo MP e pela Casa Civil da Presidência para avaliar, de forma global, o andamento dos programas governamentais, cabendo ao controle interno fiscalizar os citados autocontroles ministeriais (OLIVIERI, 2008, p.21).

Um interessante conceito de controle, mais especificamente o de controle interno na linha administrativa aqui defendida, é aquele definido pelo *Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's* (COSO), uma entidade criada nos Estados Unidos a reboque de escândalos de fraudes em demonstrativos financeiros, cujo primeiro objeto de estudo foi os controles internos por meio da publicação em 1992 de um relatório denominado *Internal Control - Integrated Framework*, cuja definição aponta o controle interno como um processo constituído de cinco elementos básicos e que se inter-relacionam, assim definidos por Pereira et. al.(2008) e Araújo (2007):

- Ambiente de controle – expressa a consciência de controle da entidade, sua cultura de controle. Ambiente de controle é efetivo quando o corpo funcional da organização sabe quais suas responsabilidades, os limites da autoridade e se têm consciência, competência e comprometimento de fazerem o que é correto da maneira correta;
- Avaliação e gerenciamento de riscos – Configura-se na identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos operacionais, de informação e de conformidade;
- Atividades de controle – São aquelas que, quando executadas de forma tempestiva e adequada, permitem a redução ou administração dos riscos;

- Informação e comunicação – Tratam do fluxo com que as informações se transmitem dentro de uma organização, devendo fluir em todas as direções; e
- Monitoramento – Representa a avaliação dos controles internos.

Ainda sobre o modelo definido pelo COSO I, Rego et al. (2007) e Boynton; Johnson e Kell (2002, p.321) trazem o entendimento de que o conceito apregoadado pela organização norte-americana considera os controles internos da seguinte forma: a) como um processo, um meio para se chegar ao fim e não um fim em si mesmo; b) suscetíveis à ação de pessoas; c) vinculados ao alcance de objetivos nas categorias de elaboração de relatórios financeiros, de obediência às leis e regulamentos e de otimização das operações; e d) os controles provêm garantias razoáveis, não absolutas.

Klein (2008, p.43) lembra, em sua obra, que nos anos 2000 foi editada pela entidade criada nos Estados Unidos a obra “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” (COSO II), em consequência de viver-se, à época, um período marcado por uma série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão internacional, ocasionando uma intensificação da preocupação com o gerenciamento de riscos, o qual ocasionou a “necessidade de uma estratégia sólida, capaz de identificar, avaliar e administrar riscos”.

Assim, o COSO iniciou um projeto com a finalidade de desenvolver uma estrutura capaz de gerenciar riscos corporativos, fornecendo os princípios e conceitos fundamentais, visando melhorar os processos de governança corporativa e gerenciamento de riscos, por meio de novas leis, regulamentos e de padrões a serem seguidos, assinalados na aludida obra literária. Liotto (2004, p.30) afirma que apesar do modelo de gerenciamento de risco proposto (COSO II) ser destinado especialmente a empresas privadas, qualquer organização pode se aproveitar dos benefícios advindos desse modelo, que auxilia aos gestores a melhor lidar com os riscos inerentes ao alcance dos seus objetivos.

O Tribunal de Contas da União e a CGU também trataram do tema controles internos em dois de seus normativos. O Tribunal, ao definir as normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal, por intermédio da Instrução Normativa TCU n.º57, de 27/08/2008, apresentou sua definição para assunto controles internos, bem como para o que entende como instância de controle interno na administração pública:

XV. controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados;
 XVI. órgãos de controle interno: unidades administrativas integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidos, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal. (BRASIL, 2008)

No caso da CGU, a abordagem se dá por meio da Instrução Normativa n.º 01, de 06/04/2001, da SFC que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Controle Interno do Poder Executivo Federal, que também conceituou os controles internos administrativos e os correlacionou ao objetivo do SCI da seguinte forma:

Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Um dos objetivos fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é a avaliação dos controles internos administrativos das unidades ou entidades sob exame. Somente com o conhecimento da estruturação, rotinas e funcionamento desses controles, podem os Órgãos/Unidades de Controle Interno do Poder Executivo Federal avaliar, com a devida segurança, a gestão examinada. (SFC, 2001a)

Uma forma interessante de distinguir o posicionamento do SCI e dos controles administrativos é observar a seguinte Figura 2, que demonstra a rede de controle a qual está submetida à Administração Pública Federal.

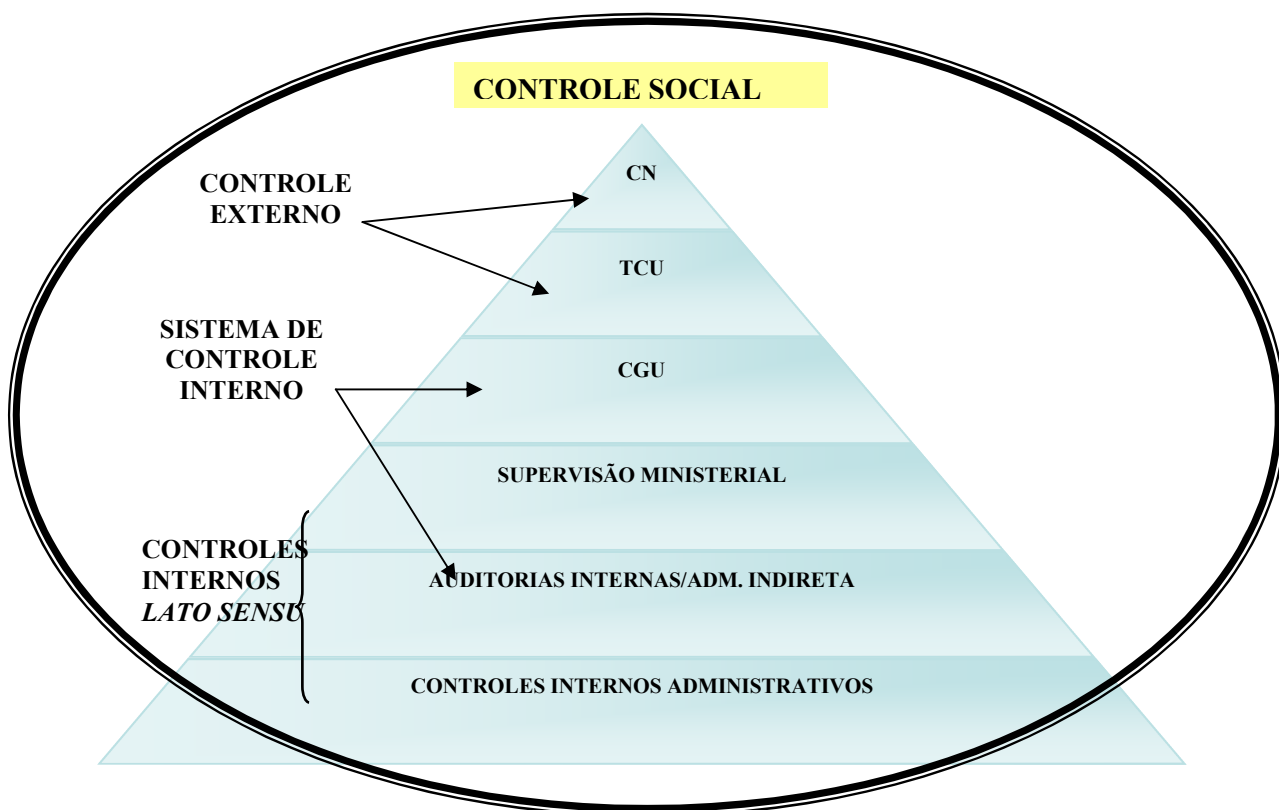


Figura 2 – Rede de controle governamental

Fonte: Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.74), adaptado pelo autor

Pairando acima e envolvendo a todos, está o controle que a sociedade exerce sobre a gestão pública. Já no topo da figura, residem os detentores da competência de controlar a máquina externamente (Congresso Nacional/TCU), em seguida vem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, na figura de seu Órgão central e das unidades de auditoria interna, após vem o que Bugarin, Vieira e Garcia (2003) classificam como “controles internos administrativos *lato sensu*”, em face do que prescreve o já citado Decreto-Lei n.º200/1967, representado pela supervisão ministerial em cada pasta, pelas mesmas unidades de auditoria interna, bem como pelos controles que cada gestor deve implantar internamente, com vistas a cumprir as finalidades e metas dos programas de governo sob sua alçada.

Logo, depreende-se que a finalidade dos controles internos administrativos é assegurar o cumprimento do que estava planejado, protegendo as ações administrativas e evitando a ocorrência de falhas e irregularidades, por intermédio dos mais variados mecanismos administrativos, que serão objeto de avaliação da agência incumbida pela auditoria no âmbito do governo. Registre-se que o órgão avaliador/executor de controle interno no Poder Executivo Federal é a CGU, que, no caso do PBF, por exemplo, atua avaliando a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e respectiva instância responsável pelo PBF, a SENARC, por meio da auditoria exigida para compor o processo de prestação de contas ao TCU, além de fiscalizar a execução descentralizada do programa em âmbito local, fornecendo subsídios para correção de possíveis desvios do Programa, conforme detalhamento adiante na presente obra.

Portanto, já foi exposto nesta pesquisa que o “controle da aplicação de recursos públicos” está fundamentado na Carta Política de 1988, entre os artigos 70 e 75, na qual o controle interno figura como um instrumento de verificação e avaliação da gestão pública e de seus programas de governo, mediante um sistema integrado a ser mantido pelos Poderes da República. No entanto, nem sempre foi esse o modelo de controle interno do Governo Federal, sendo o enfoque avaliativo das ações integrantes dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos federais uma situação relativamente recente, que será descrita a seguir.

1.4 O Controle Interno do Poder Executivo Federal e a avaliação de Programas de Governo

1.4.1 A origem contábil do Controle Interno

Voltando no tempo, constata-se que a contabilidade era o instrumento de controle das contas públicas à época do Brasil - Colônia, especialmente após a efetivação das políticas reformistas conduzidas pelo Marquês de Pombal na administração dos impostos coloniais brasileiros, entre os anos de 1777 e 1808. Processo este que modificou os mecanismos de tributação e destacou o papel da contabilidade como integrante do processo de transformação das políticas de arrecadação de um Estado em crise (BEZERRA, SILVA & SANTOS, 2008, p.3)

A chegada da Família Real ao Brasil, em 1808, levou à criação do Erário Régio e do Tesouro Nacional. Em seguida, com a concepção da Constituição Federal de 1824, houve relevantes inovações no campo das finanças públicas: foram estabelecidos os Princípios Gerais de Administração Fazendária, foi adotada a regra do orçamento anual e da responsabilização do Tesouro Nacional para regular sobre administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Nacional. Em face dos dispositivos contidos no Art. n.º 172 da Carta Magna de 1824, nasciam no Ministério da Fazenda e na Câmara dos Deputados as primeiras tentativas de controle da gestão governamental no Brasil, por meio da instituição do orçamento público e dos balanços gerais (RONCALIO, 2007 & ANTUNES, 2009)

Antunes (2009), por sua vez, entende que a contabilidade como mecanismo de controle se prestava somente a oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa, em que pese sua necessidade para um Estado sempre às voltas com crises fiscais. No entanto, somente a contabilização de receitas e despesas se mostrava insuficiente para garantir um controle adequado sobre as contas públicas. Principalmente pelo retrocesso descrito por Roncalio (2007) acerca da autorização para inobservância do método das partidas dobradas para alguns órgãos e a eliminação da escrituração central por meio da edição de decretos, a partir de 1850, fragilizando qualquer mecanismo de controle das contas do governo.

Mesmo com a mudança de regime, do Império para a República, o controle não foi formalmente estabelecido na primeira Constituição Republicana (24/02/1891) e o modelo vigente persistiu, pois a Carta Magna previa que o Tribunal de Contas liquidaria as “contas de receita e despesa para verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (CASTRO, L, 2008, p.53).

A contabilidade resumia-se à escrituração dos livros diário, razão e conta-corrente e o governo apenas utilizava o livro caixa na contabilidade pública. Contudo, em decorrência de uma mal sucedida tentativa de empréstimo proveniente de banqueiros ingleses em 1914, negada em face da inexistência de uma contabilidade organizada e consistente, impossibilitando que fossem verificadas quais garantias o governo brasileiro teria para oferecer aos credores, iniciou-se a busca pela implantação de técnicas de contabilidade na área pública, esforço que uniu governo e sociedade, resultando na aprovação de legislações específicas, viabilizando, inclusive, a introdução de controles internos, por meio da contabilidade (CASTRO, D, 2008; COCHRANE, MOREIRA e PINHO, 2003).

Em 1921, foi criado um órgão que centralizou a contabilidade da União, inicialmente chamado de Diretoria Central de Contabilidade e posteriormente convertido em Contadoria Geral da República. Já em 28/01/1922, foi sancionado o Código de Contabilidade Pública (Decreto n.º 4.536/22), estabelecendo os parâmetros da contabilidade governamental, além de um controle composto pela Diretoria Central de Contabilidade, que fiscalizava a observância da contabilidade pelos Órgãos Públicos, e pelo Tribunal de Contas, que agia de modo ambíguo, autorizando previamente as despesas do Poder Executivo e depois julgando os responsáveis pelas mesmas (CASTRO D; CASTRO L, 2008).

Silva (2000) observa que, no início do século XX, o controle interno sempre atuou examinando e validando os aspectos da legalidade e da formalidade, envolvendo a ação de três Órgãos clássicos: 1) O Tesouro Nacional; 2) A Contadoria Geral da República; e 3) O Tribunal de Contas

Segundo Silva (2000) e Castro, D. (2008, p.93), a estrutura inicial do órgão de contabilidade foi feita baseada nas principais informações exigidas para a realização de balanços no setor público, cujo principal interessado era o Ministério da Fazenda, que controlava as finanças públicas por meio das informações provenientes do Órgão central de

contabilidade, dando início ao “controle interno contábil” por intermédio da contabilidade analítica, daí a vinculação histórica entre contabilidade e o aludido ministério, em detrimento de uma atuação sobre os processos internos do setor público, estando mais preocupados em atender formalmente aos órgãos de fiscalização externa, do que voltados para a avaliação da gestão dos administradores na prestação dos serviços públicos.

Castro, L. (2008, p. 54) afirma que a lógica do controle estabelecido pelo normativo de contabilidade pública não foi alterada pelas Constituições de 1934 e 1937, embora nesta última, já tenha sido excluído o texto que tratava da necessidade de “registro prévio” no Tribunal de Contas de “qualquer ato da Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste”.

Um pouco mais adiante, foi promulgada nova Constituição Federal, em 1946, nela foram introduzidas novas situações de controle sobre os atos administrativos, além do retorno do controle prévio na administração (Art. 77) especialmente por meio da obrigatoriedade de registro dos contratos administrativos pelo Tribunal de Contas, que só valeriam depois de analisados pelo Tribunal, fato que causou o represamento das atividades administrativas do governo, em face da incapacidade em analisar todos os contratos com rapidez. Até aquele momento, o controle interno era exercido por terceiros e se resumia ao controle contábil, exercido pelo Órgão Fazendário, e ao controle legal preliminar conduzido pelo Tribunal de Contas (CASTRO, D, 2008, p.93).

Cabe ressaltar que, em paralelo aos sistemas contábeis e financeiros de controle vigentes naquele período, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) criado por meio do Decreto-Lei n.º 579, de 30/07/1939, exercia, entre outras funções, a de monitoramento da Administração Pública, que vem a ser o conceito de controle exercido por parte de seu próprio aparato administrativo, situação que vigorou até a edição do Decreto-Lei n.º 200/1967 (CASTRO, L., 2008, p.52-54).

1.4.2 A mudança na perspectiva do Controle Interno na década de 1960

Para Castro, D.(2008, p.94), após o golpe militar de 1964, o Poder Executivo buscou a mudança de filosofia de controle, associando o controle administrativo e contábil como forma de resguardar os gestores e garantir a fidedignidade das informações. O primeiro passo foi a consagração das mudanças trazidas pela Lei n.º 4320, de 17/03/1964, caprichosamente promulgada a 14 dias do golpe que derrubou o regime democrático no País. A referida lei estatuiu normas gerais de direito financeiro, a fim de facilitar elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos.

Na Lei n.º 4320/64, o assunto foi abordado sob a ótica do controle da execução orçamentária, compreendendo a legalidade dos atos de receita e despesa; a fidelidade funcional e o cumprimento dos programas de trabalho, ou seja, estabeleceu o foco em três dimensões: na administração, na pessoa ou no produto, conforme evidencia o Art. 75 da referida lei, reproduzido abaixo juntamente com os artigos que enumeram as finalidades do controle interno:

Art. 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76 – O Poder executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou Órgão equivalente;

Art. 77 – A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subseqüente;

At. 78 – Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos;

Art. 79 – Ao Órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do art. 75.

§ único. Esse controle far-se-á quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidas para cada atividade.

Art. 80 – Compete aos serviços de contabilidade, ou Órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema instituído para esse fim. (BRASIL, 1964)

No entanto, para Olivieri (2008, p.107), o foco principal do controle na Lei n.º 4320/64 também era a legalidade e as ações isoladas dos agentes públicos, enquanto apenas no terceiro inciso do Art. 75 o acompanhamento dos programas de governo no aspecto financeiro e material mereceu atenção. A autora lembra, ainda, que a despesa pública associada a algum tipo de planejamento ou programação, como mencionado no citado art. 75 da lei, deixa de ser apenas um gasto público, para se tornar algo decorrente de um ato vinculado a uma política pública, previamente planejada.

Na elaboração da nova Constituição da República em 1967, o controle interno foi expressamente citado como atribuição do Poder Executivo, da mesma forma que ocorrera na Lei n.º4.320/64, com a finalidade precípua de apoiar o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, que contaria com o auxílio do Tribunal de Contas, além de novidades instituídas por intermédio da obrigação de acompanhar os programas de trabalho e de avaliar os resultados alcançados pelos administradores públicos. Castro D. (2008) entende que o texto constitucional preparou terreno para que a reforma administrativa fosse implementada, para tanto foi editado o Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967a).

O Decreto-Lei n.º 200, de 20/02/1967 (BRASIL, 1967a), foi o instituidor de um embrião do “Sistema de Controle Interno”, por intermédio de uma série de medidas previstas em seu conteúdo, que visava emitir diretrizes para a reforma da Administração Pública no Brasil, a saber:

- elevação do controle ao nível de princípio fundamental da administração (Art. 6.º);
- universalização da previsão de exercício do controle em todos os níveis e em todos os órgãos (Art. 13);
- instituição de uma estrutura centralizadora em cada ministério para o exercício do planejamento, da coordenação e do controle financeiro (Art. 22);
- segregação das atribuições, em cada um dos ministérios, de planejamento e orçamento, a cargo da Secretaria-Geral, com as de administração financeira, contabilidade e auditoria, conduzidas pela Inspeção-Geral de Finanças. Ambos foram definidos como Órgãos Setoriais dos respectivos sistemas (Art.23); e
- organização, sob a forma de sistema, das atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria (Art. 30)

O comando dos citados órgãos setoriais de administração financeira, contabilidade e auditoria foi atribuído ao Ministério da Fazenda, por intermédio da coordenação das Inspeções Gerais de Finanças, cuja atribuição era de gestão da administração financeira, da contabilidade e da auditoria (OLIVIERI, 2008, p.99).

Esse fato se consumou com a edição do Decreto n.º 61.386, de 19/09/1967, que consolidou em uma só área os três sistemas, como pode demonstrar a reprodução parcial do normativo:

Art. 1º Fica criada, em cada Ministério Civil, a respectiva Inspeção Geral de Finanças, nos termos dos artigos 22 e 23 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a qual, como órgão setorial dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, superintenderá a execução dessas funções no âmbito do respectivo Ministério.

Art. 2º À Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, Órgão Central dos Sistemas e que se refere o art. 1º, cabe zelar pelo funcionamento coordenado desses Sistemas, incumbindo-lhe:

- a) elaborar os projetos de Decreto para fixação das normas gerais de contabilidade e de auditoria, bem como o plano de contas a ser observado pelos órgãos da administração direta, previsto o seu ajustamento às entidades da administração indireta;
- b) exercer, através dos órgãos setoriais, orientação normativa, Supervisão técnica e fiscalização específica sobre os serviços incumbidos das atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria;
- c) proceder à elaboração formal das contas que o Presidente da República deve apresentar ao Congresso Nacional, bem como o Relatório sobre a execução do Orçamento e a situação da administração financeira federal. (BRASIL, 1967b)

Recorrendo-se novamente a Silva (2000), observam-se interessantes considerações acerca do controle interno em face do Decreto-Lei n.º200, de 25/02/1967, e normatizações decorrentes, que dispunham sobre a organização da Administração Federal:

Na década de 60, foi aprovada uma reforma administrativa federal, cujo documento mais relevante foi o Decreto-lei 200/67, na qual o sistema de controle interno experimentou mudança significativa, passando a dar ênfase ao processo de fiscalização financeira, surgindo, então, no lugar da Contadoria Geral da República, as Inspeções Gerais de Finanças, como órgãos dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. Nesta época “a moda” era a dupla subordinação, ou seja, em cada Ministério existia uma Inspeção Geral de Finanças, subordinada administrativamente ao titular do Ministério e tecnicamente à Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, que tinha a função de ser o órgão central do sistema.

Contudo, conforme registro de Castro, D. (2008), após 1969, o sistema de controle continuou a passar por modificações, iniciadas pela segregação da atividade de programação financeira do sistema de controle recém criado, por total incapacidade das Inspeções atenderem à demanda. Por outro lado, foi criada a Comissão de Coordenação das Inspeções Gerais de Finanças (INGECOR) para coordenar os assuntos inerentes ao sistema, que, entre outras consequências, implicou no desuso do Código de Contabilidade Pública.

Assim permaneceu o controle interno até 1979, quando, segundo Castro, D. (2008, p.104), no intuito de aumentar-se o controle sobre os gastos do governo, o sistema de controle interno foi transferido para o Ministério do Planejamento, comandado, à época, pelo Ministro Delfim Netto, que introduziu grandes modificações no foco e na organização do sistema:

- Alterou a denominação de Inspeções Gerais de Finanças para Secretarias de Controle Interno, mais tarde denominadas Ciset;

- Organizou as CISETs em três áreas, além de criar uma Delegacia Regional de Contabilidade e Finanças (DECOF) no Distrito Federal;
- Centralizou a função auditoria no Ministério do Planejamento;
- Criou a SECIN – Secretaria Central de Controle Interno como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

Conforme apontam Olivieri (2008, p.100) e Castro, D (2008, p.108-110), a SECIN foi transferida para o Ministério da Fazenda e atuou até a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, que passou a exercer o papel de órgão central do Sistema de Controle Interno (SCI), agora composto pelos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade, Auditoria e Programação Financeira, conforme texto do Decreto n.º93.874/1986. Posteriormente, consolidando o processo de redemocratização brasileiro, foi promulgada em 05/10/1988 a nova Carta Política do País, que trouxe importantes mudanças para o controle interno governamental.

1.4.3 O novo papel do Controle Interno pós-Constituição Federal de 1988

1.4.3.1 Um controle interno sistematizado e abrangente

Novos tempos eram esperados pela sociedade a partir da promulgação da nova Constituição. Para o controle interno, realmente novos tempos surgiram, pois a Carta Política não ratificou a estrutura então vigente, que abarcava, no âmbito do controle, a auditoria, a administração/programação financeira e a contabilidade. Em verdade, os constituintes apenas trataram dos aspectos da auditoria no texto constitucional, direcionando-o para o acompanhamento de programas governamentais e da gestão dos administradores públicos (CASTRO, D, p.112).

Olivieri (2008, p.107-108) corrobora entendimento anterior ao afirmar que as constituições de 1967 e 1988 aprofundaram o sentido de controle das ações de governo (programas de governo). A autora afirma ainda que, em 1967, o constituinte previu que o

controle se dedicaria, entre outras, à tarefa de acompanhar os programas de governo com foco nos resultados, na materialidade das ações. Em 1988, a missão de acompanhar as ações de governo passou para o primeiro plano, ou seja, ocupa o primeiro inciso do artigo que trata do controle interno na CF/88. Situação bem diferente do que previa a Constituição de 1967, no qual o apoio ao controle externo posicionava-se no primeiro inciso do correspondente artigo. Isto denota uma mudança conceitual, na qual o controle interno deixa de atender ao controle externo como função precípua, para se dedicar à avaliação do cumprimento das metas governamentais.

Mudança também é a palavra chave para Guerra (2005, p.273), que destaca também a previsão de sistematização do controle interno. O autor considera que o constituinte, ao prescrever a criação e manutenção obrigatória de um sistema integrado de controle interno, optou por mudar e abranger toda a organização de gerência pública, não se limitando aos aspectos financeiros e administrativos, prevendo, então, um sistema que englobasse todo o conjunto integrado de controles, fossem eles financeiros, gerenciais, administrativos ou operacionais.

Lembre-se que na Constituição de 1988, refletindo os ares de democracia e do Estado de Direito reinstalado, a atribuição de manter mecanismo sistematizado de controle interno foi formalmente estendida aos demais poderes da República. Ademais, a promulgação da CF/88 elevou o controle à condição de atividade precípua do Estado, conforme aponta Castro, R (2008, p.106), dando ao assunto tratado no presente trabalho diversos destaques, reproduzidos no Quadro 5 a seguir:

Artigo	Resumo do assunto
31	Competência do legislativo municipal e do respectivo sistema de controle interno para o exercício da fiscalização no município.
49	Competência do Congresso Nacional para sustar atos, julgar as contas e fiscalizar e controlar o Poder Executivo.
50	Convocação de ministros de estado ou qualquer outro titular de órgão diretamente ligado à Presidência da República para esclarecimentos
51	Competência privativa da Câmara dos Deputados para julgar as contas do Presidente da República
52	Destaca competência privativa do Senado Federal para julgar autoridades dos demais Poderes e do Ministério Público por crimes de responsabilidade
70	Aspectos a serem tratados na fiscalização a cargo do controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder e previsão de prestação de contas de todos que gerirem recursos públicos.

71	Competência para o TCU auxiliar o Congresso Nacional no controle externo
72	Atribuições da Comissão Mista de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados
73	Descrição das competências do TCU
74	Detalhamento das finalidades do Sistema de Controle Interno de cada Poder.
75	Abrangência das normas constitucionais aos demais Entes da Federação

Quadro 5 – Referências ao controle na CF/88

Fonte: Castro R (2008, p.106-107) e Guerra (2005, p. 99-100), adaptado pelo autor.

Aduz-se que a Constituição Federal identificou para a função de controle governamental um caráter avaliativo, com foco não só no agente público, como na ação governamental. Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.66) destacam e entendem que o controle pós CF/1988 tornou-se universal, obrigando todos aqueles que gerem e/ou manipulam recursos ou bens públicos a prestarem contas do seu uso, seja ao próprio Tribunal de Contas respectivo (União, Estados e Municípios), seja ao Ente/Órgão responsável pelo ato jurídico que deu a origem à obrigação de prestar contas, conforme parágrafo único do aludido Art. 70 da CF/1988.

No entanto, o controle interno do Poder Executivo Federal ainda não havia assimilado as mudanças constitucionais e permanecia integrado à atividade financeira do governo, sob a titularidade da STN e contando com as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios, fato considerado inadequado, tanto é que o TCU realizou uma auditoria especial no órgão central de controle interno em 1992, que apontou baixa eficiência e pouca eficácia dos controles vigentes (OLIVIERI, 2008, p.110)

1.4.3.2 A criação da SFC e o foco em programas de governo

As reformas ou rompimentos com o *status quo* burocrático, em geral, possuem fatores históricos ou político-institucionais que permitem o seu surgimento. No caso do controle interno e sua reforma, não foi diferente, para Olivieri (2008, p.103) estes foram os principais acontecimentos, ou fatores, em ordem cronológica, que influenciaram sua ocorrência, após o surgimento do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal, que deu fim à “contabilidade artesanal” e da própria Constituição Federal de 1988:

- a auditoria do TCU no Órgão central do SCI do Poder Executivo em 1992;

- o resultado da CPMI do Orçamento em 1993;
- a reestruturação do Ministério da Fazenda e o controle da inflação a partir de 1994; e
- as reformas administrativas do governo Fernando Henrique Cardoso.

Esses acontecimentos foram destacados por Olivieri (2008, p.111 e 112) por que, no caso da auditoria do TCU e da CPMI do orçamento, foi detectada a ineficiência do modelo de controle interno então vigente, por uma série de motivos identificados nos dois trabalhos, dos quais devem ser destacados os seguintes:

- ausência de vínculo entre o controle e o planejamento governamental (CPMI);
- acúmulo das funções de caixa e de controle no mesmo Órgão (CPMI e TCU);
- subordinação das Secretarias de Controle Interno aos Ministérios, comprometendo a independência (CPMI e TCU);
- falta de foco do controle na avaliação dos resultados das políticas públicas (CPMI);
- inferioridade hierárquica do Órgão central do Sistema de Controle Interno, um departamento de uma secretaria do Ministério da Fazenda, em relação às Secretarias de Controle Interno (TCU); e
- escassez de mão de obra qualificada e ocupação dos cargos de direção das CISETs nos Ministérios por pessoas que não eram da carreira de finanças e controle (TCU).

A mudança de cenário para o controle interno no Poder Executivo Federal teve início com a criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) em 1994, por meio da edição da Medida Provisória (MP) n.º 480/94, de 27/04/1994. A MP n.º 480/94 tramitou por 88 meses, até que, em 2001, foi transformada na Lei n.º 10.180/2001, em cuja égide o Sistema de Controle Interno atual se apoia. Nesse ínterim, diversas alterações e modificações no texto da MP foram efetuadas, conforme Castro, D (2008, p.129-130) relata, dentre elas podem-se destacar as seguintes:

- Integração do controle ao Ciclo de Gestão – Inicialmente, a MP só tratava do SCI, nas figuras da auditoria, contabilidade e finanças. Com o passar do tempo, o texto do normativo distinguia os sistemas de gestão: Planejamento, Administração Financeira; Contabilidade e Controle Interno/Auditoria;

- Modificação do Órgão Central do SCI - O Ministério da Fazenda figurou como órgão central do sistema de controle, até que a SFC foi guindada a esta condição, tendo sido convalidada com a conversão da MP em lei;
- Fim das CISETs - As estruturas de controle interno nos ministérios foram desmobilizadas, concentrando-se institucionalmente e fisicamente nas dependências da SFC, em contrapartida, foi criado na estrutura dos ministérios civis o cargo de Assessor Especial de Controle Interno (AECI), cuja indicação deveria ser submetida previamente à SFC.

Ao relatar sua experiência como Secretário Federal de Controle, Castro, D (2008, p.126) informa que a citada MP n.º 480/94 criou a SFC com a missão de cuidar das atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação da Gestão. A estrutura inicial da secretaria se formou com a transferência para a SFC de setores da STN, das CISETs dos Ministérios civis, exceto do Ministério das Relações Exteriores, e das Delegacias Regionais do Tesouro Nacional (DRTN) no papel de unidades regionais do controle interno nos Estados, havendo uma centralização organizacional.

Aliás, o surgimento da fiscalização como ferramenta de trabalho do SCI ocorreu a partir da criação da SFC, por meio de um processo conduzido pelos seus primeiros dirigentes, conforme entrevistas registradas no trabalho de Castro, L (2009, p.10-14). Os entrevistados (Secretário Federal de Controle Interno e Secretário Federal de Controle Interno – Adjunto, dentre outros) consideraram a necessidade de estabelecer uma ruptura com o passado de avaliação formalística ou somente contábil por meio do tipo de auditoria que se praticava até aquele momento no SCI.

Corroborando entrevistas citadas anteriormente, Olivieri (2009, p.11) comenta didaticamente a prática do controle interno até então vigente no âmbito do SCI

(...) A auditoria era realizada sem nenhuma preocupação com a constatação da realização dos resultados das políticas públicas, como, por exemplo, o fornecimento de alimentação nas escolas ou a provisão de remédios e vacinas nos postos de saúde. O trabalho era realizado quase que inteiramente dentro dos escritórios das Cisetes, sem qualquer envolvimento com o “mundo real” no qual os serviços públicos eram executados.

Recorrendo-se ainda ao interessantíssimo relato do ex-Secretário Federal de Controle Interno sobre as mudanças impostas ao SCI, Castro, D (2008, p.143) lembra que o Tribunal de Contas da União efetuou em 2001 uma segunda auditoria operacional na SFC, a primeira

se deu em 1992, e, por meio da Decisão n.º507/2001, recomendou que a SFC fosse reposicionada hierarquicamente, saindo da alçada de um ministério. Sendo assim, segundo o autor, o Governo Federal editou o Decreto n.º 4.113/2002, transferindo a SFC para a Casa Civil e, posteriormente, com o Decreto n.º 4.177/2002, para a então Corregedoria-Geral da União, ambas vinculadas à Presidência da República.

O período de reforma do SCI após a criação da SFC é retratado por Olivieri (2008, p.102) como uma mudança que transformou completamente o modelo vigente, conforme Quadro 6 a seguir retrata:

Criado entre 1964-1967 (1964-1994)	Construído a partir da criação da SFC (1994/2000)
<ul style="list-style-type: none"> • Centralização geográfica e descentralização organizacional dos órgãos; • Fraqueza do órgão central de coordenação do sistema; • Predominância da auditoria contábil sobre a fiscalização concomitante da gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização geográfica e centralização organizacional do órgão; • Efetiva capacidade de coordenação do sistema pelo órgão central, a SFC; • Predominância da fiscalização concomitante da gestão.

Quadro 6 – Distinção entre os modelos de controle interno

Fonte: OLIVERI (2008, p.102) adaptado pelo autor.

Corroborando este período de metamorfose, importa registrar a contribuição indireta dada pela Reforma Administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso no final da década de 1990 na atuação do controle Interno. Olivieri (2008, p.117-119) e Castro, D (2008, p.131) evidenciam que a mudança praticada no período em busca de uma administração pública gerencial, focada nos resultados, foi acompanhada pelo controle, muito em razão da ocorrência de dois fatos importantíssimos no universo do controle:

- A recomposição da força de trabalho da SFC mediante a realização de concursos públicos para a carreira finanças e controle; e
- A recuperação da centralidade da categoria programa no processo orçamentário brasileiro, pois a única referência para elaboração do orçamento e planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) foi o programa de governo.

Acerca da mudança relativa aos programas de governo, Olivieri (2008, p.120) ainda afirma que a mudança implicou que os órgãos foram obrigados a organizar suas atividades e seus gastos em função de programas e a prestar contas sobre a execução não apenas financeira, mas também física dos programas, fato que, do ponto de vista do controle interno,

reforçou a implementação da nova forma de auditoria, baseada na avaliação da execução dos programas orçamentários.

Com a publicação da Lei n.º10.180/2001, a SFC consolidou o enfoque avaliativo de seu trabalho, atendendo preceito da Constituição Federal, a qual define que as principais funções do controle referem-se à avaliação da execução dos programas de governo, seja no monitoramento do Orçamento, seja no monitoramento do PPA, e à avaliação dos gestores. Um modelo centrado na avaliação da execução das políticas públicas governamentais e na avaliação dos gestores, ou seja, na avaliação da execução da ação governamental e da gestão pública (SFC, 2001b, p.10; CASTRO, D, 2008, p.139).

Portanto, a SFC (2009), exalta e considera que o trabalho de acompanhamento da execução de programas de governo é fundamental para suas atividades. Pois ele supre e é suprido de dados e informações em relação às demais atividades inerentes ao controle interno, apesar da diversidade de foco entre elas, mediante essa comunicação que permite a agregação de novos elementos de análise, opiniões e planejamento. A figura 3 a seguir representa esse inter-relacionamento:

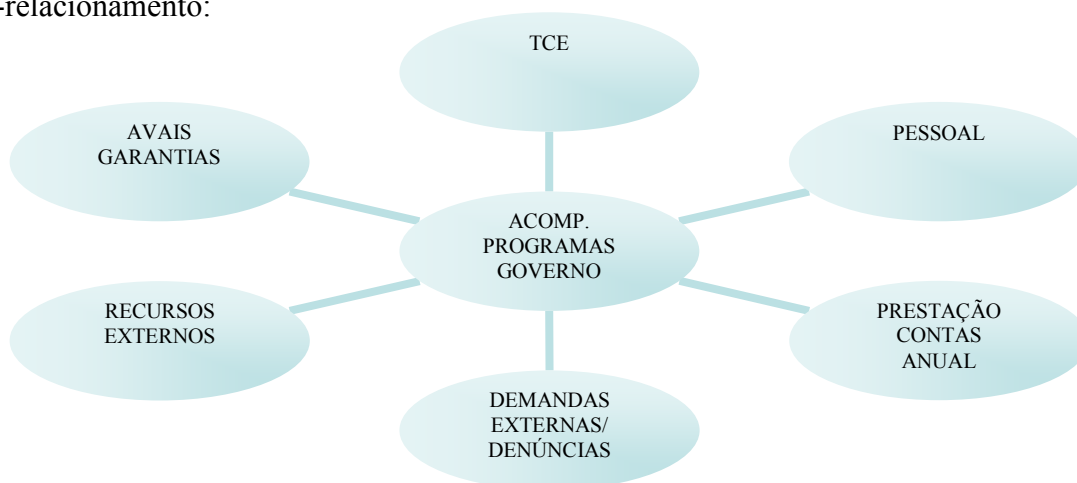


Figura 3 – Inter-relacionamento entre as atividades do Controle Interno

Fonte: SFC (2009, p.8)

Finalizando esse período de mudanças durante o Governo Fernando Henrique, a SFC foi incorporada à estrutura da então Corregedoria-Geral da União em 2002, que teve sua criação creditada ao propósito declarado de combater, no âmbito do Poder executivo Federal, a fraude, a corrupção e a defender o patrimônio público. A dita Corregedoria foi criada pela

Medida Provisória n.º2.143-31, de 02/04/2001, e existiu até a mudança de governo ocorrida no primeiro dia de 2003.

1.4.4 O SCI a partir da criação da Controladoria-Geral da União

1.4.4.1 A criação, estruturação e competências da CGU

O fato do trabalho do controle (preventivo e preocupado com o presente e futuro), ter sido submetido à atividade de correição (repressiva e voltada para o passado/apuração dos fatos) foi duramente criticado por Bugarin, Vieira e Garcia (2003, p.115), que entenderam o período como tendo sido um verdadeiro “estrangulamento” da atividade gerencial do controle, que teve fim com o surgimento da Controladoria-Geral da União. Castro, D (2008, p.150-152), por sua vez, afirma que foi corrigido um erro “crasso”, que era subordinar controle e auditoria à corregedoria

No primeiro dia do governo Lula, porém, foi editada a MP n.º 103/2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.683 de 28/05/2003 (BRASIL, 2003b), que reorganizou a estrutura da Presidência da República e que alterou, entre outras coisas, a denominação da então Corregedoria-Geral da União (CGU) para Controladoria-Geral da União (CGU), assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência, eliminando a criticada submissão institucional do controle à correição.

Essa mudança, segundo a Exposição de Motivos da citada medida provisória, teve como objetivo adequar a denominação da instituição às suas funções, que não eram mais apenas de corregedoria, mas também de controle preventivo e ouvidoria, conforme texto reproduzido abaixo:

f) a Corregedoria-Geral da União passa a denominar-se Controladoria-Geral da União, atendendo-se à necessidade de adequação da denominação às suas funções, que envolvem não somente a correição interna do Poder Executivo, mas também o controle interno, de natureza preventiva, e as atividades de ouvidoria-geral que, nos termos do § 3º do art. 37 da Constituição, devem ser orientadas, inclusive, para tornar efetivo o direito de reclamação dos usuários de serviços públicos e à proteção dos direitos do cidadão frente à Administração. (BRASIL, 2003a)

Em decorrência dessas e de outras modificações normativas, a CGU tornou-se o Órgão Central dos Sistemas de: Controle Interno; Correição; e Ouvidorias do Poder Executivo Federal. A incumbência principal recai sobre a orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem os mencionados sistemas (CGU, 2006a).

A partir da edição da Lei nº 11.204, de 5/12/2005, a CGU teve suas atribuições mais uma vez alteradas, passando, então, expressamente a responder pelos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito da administração pública federal (CGU, 2006a).

As modificações nas competências da CGU podem ser representadas graficamente pela Figura 4 exposta a seguir, que evidencia os quatro campos de atuação do Órgão central do SCI do Poder Executivo Federal:



Figura 4 – Consolidação das competências da CGU

Fonte: Moura (2008), adaptado pelo autor.

O Decreto nº 5.683, de 24/01/2006, alterou a estrutura da CGU, destacando-se em seu organograma duas novas unidades: a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). A CRG passou a centralizar as ações de correição, assumindo a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto n.º. 5480, de 30/06/2005. Já a nova SPCI passou a

concentrar as ações de prevenção da corrupção e de promoção da transparência, até então dispersas, conforme informações da própria instituição (CGU, 2009a).

Foram proporcionadas maiores “organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição”, conforme registro no sítio institucional do Órgão (CGU, 2009a), o agrupamento das suas principais funções – controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria – foi efetivado, consolidando-as em uma única estrutura funcional, conforme indica a Figura 5 referente ao organograma, exposto a seguir:

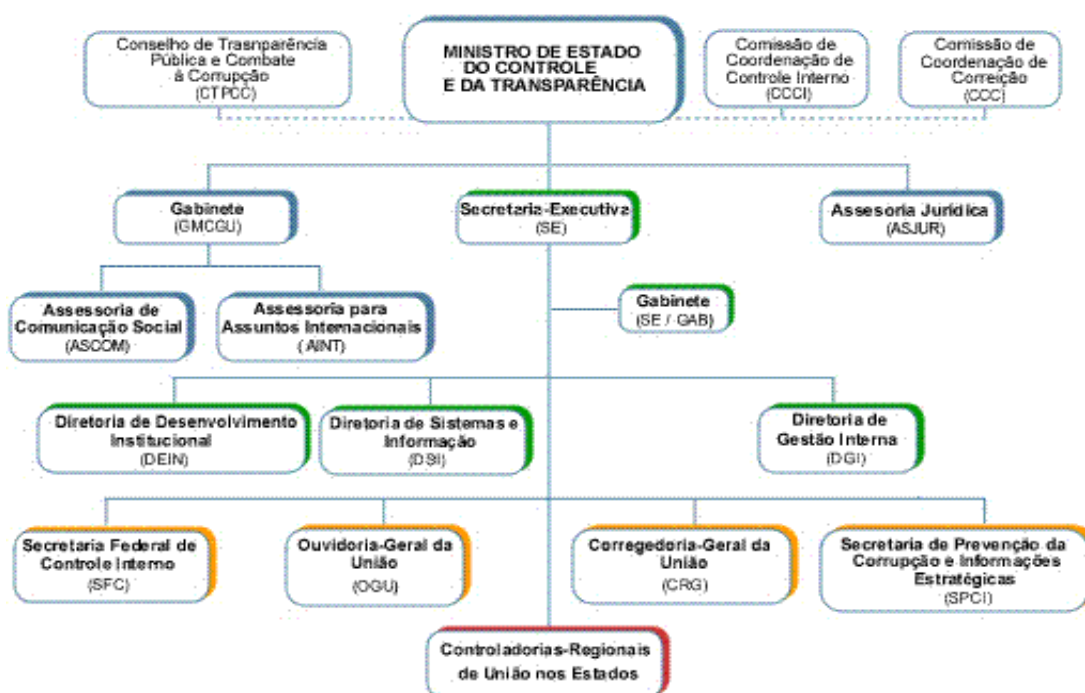


Figura 5: Estrutura da CGU

Fonte: www.cgu.gov.br

A CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência. Sendo assim, cabe registrar que a atuação da CGU, como Órgão central do SCI, é suportada pelos artigos 70 e 74 da CF/88 e uma série de outras previsões legais, normativas e contratuais, que pode ser assim resumida/consolidada no Quadro 7 a seguir:

Atribuições	Fundamentação Legal/Normativa
Avaliação das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União	Inciso I do Art. 74 da CF/88 e Lei n.º10.180/2001
Avaliação da gestão dos gestores públicos federais (TC/PC)	Inciso II do Art. 74 da CF/88; Lei n.º10.180/2001 e IN/TCU n.º47/2004

Controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União	Inciso III do Art. 74 da CF/88 e Lei n.º10.180/2001
Análise dos processos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão dos servidores federais	Inciso IV do Art. 74 da CF/88 e IN/TCU n.º55/2007
Auditoria nos processos de Tomada de Contas Especial	Inciso IV do Art. 74 da CF/88 e IN/TCU n.º56/2007
Atendimento a demandas externas/operações especiais	Inciso I do Art. 74 da CF/88 e Lei n.º10.180/2001
Avaliação do Relatório de Gestão Fiscal – LRF	Art. 54 da LC n.º101/2000
Elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República (Balanço-Geral da União)	Lei n.º10.180/2001 e Lei n.º10.683/2003
Avaliação de projetos de financiamento e cooperação com organismos internacionais	Inciso III do Art. 74 da CF/88; Protocolos de entendimento (Financiamento); Decreto n.º5151/2004 e Documentos do Projeto (Cooperação Técnica)

Quadro 7 – Atribuições da CGU

Fonte: SFC (2009, p.7)

Quanto à primeira competência da CGU, observa-se que, conceitualmente, o PPA organiza a ação dos governos por meio de programas e correspondentes metas físicas e financeiras num horizonte temporal de quatro anos, e a LOA, anual, detalha essa organização de tal sorte que seja possível alcançar os objetivos e resultados pretendidos. Sendo assim, a preponderância do programa de governo deve ser destacada, pois todas as facetas da gestão pública relacionam-se a ele, como registra o Manual de Planejamento da SFC (SFC, 2009):

A gestão efetuada pelos agentes públicos federais se dá, em grande monta, sobre os processos de alocação de recursos dos orçamentos da União e, conseqüentemente, em função das características de estruturação do planejamento governamental, a avaliação da gestão deve recair sobre a execução dos programas de governo.

As operações de crédito, avais e garantias, bem como os direitos e haveres da União, são firmadas e geridas por órgão com tal finalidade, cujas atividades são realizadas com o suporte orçamentário de programas específicos voltados a tal objetivo. Seu controle por parte do SCI passa, portanto, por avaliar a execução de tais programas e seus resultados.

As admissões de servidores, as concessões de aposentadoria e pensões resultam em despesas suportadas pelos programas com tal objetivo.

Os recursos oriundos de financiamentos externos são obrigatoriamente incorporados ao orçamento, compondo programas de governo para serem executados. (SFC, 2009, p.7).

Logo, a CGU, que conta com a SFC para o exercício de sua missão institucional, atua de forma metodologicamente planejada, executada por meio de duas técnicas de controle: Auditoria e Fiscalização, genericamente denominadas “Ações de Controle”. A seguir, o processo de planejamento das ações de controle na CGU será detalhado, para, em seguida, as técnicas supracitadas serem analisadas.

1.4.4.2 O planejamento das ações de controle

Já se afirmou neste trabalho que um modelo de controle centrado na avaliação da execução das políticas públicas governamentais e na avaliação dos gestores, ou seja, na avaliação da execução da ação governamental e da gestão pública é o previsto para o SCI do Poder Executivo Federal. Portanto, os resultados da ação governamental são o foco das atividades do SCI, conforme registra a IN SFC n.º01/2001 (SFC, 2001a).

Nesse sentido, existe uma metodologia de planejamento específica, com ênfase na visão dos programas de governo como fator básico de organização da função pública, prática que corresponde ao papel de protagonista desempenhado pelo programa na Administração Pública a partir do PPA 2000-2003, conforme já registrado neste trabalho. A referida metodologia é assim descrita no aludido manual do SCI:

A metodologia de trabalho adotada abrange os aspectos pertinentes ao conhecimento das Ações de cada Ministério, à percepção sobre as principais áreas de atuação e pauta política específica, à compreensão sobre o funcionamento dos Programas e respectivas Ações ou equivalentes, bem como avaliação sobre as unidades responsáveis pelas diferentes etapas do processo gerencial de implementação da Política Pública e o planejamento das ações de controle a serem implementadas para avaliação da execução dos Programas de Governo e da Gestão Pública. (SFC, 2001a, p.21-22)

Lembra Castro, L (2009, p.5) que o planejamento das ações de controle no âmbito da SFC resulta na geração de ordens de serviço, elaboradas por Coordenações-Gerais vinculadas à SFC, que serão realizadas pela própria secretaria em Brasília ou pelas Unidades regionais da CGU nos Estados. O autor ainda aponta que as Ordens de Serviço fazem referência aos programas de trabalho/procedimentos a serem aplicados durante o trabalho, e são previamente aprovadas por uma das Diretorias da SFC. Após essas etapas, a unidade responsável pela execução, em Brasília ou nos Estados, define a equipe que realizará o trabalho.

Consta no Manual de planejamento da SFC (2009, p.14) que o método de planejamento proposto é voltado a permitir que o SCI cumpra suas responsabilidades constitucionais relacionadas diretamente a avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas federais e dos orçamentos da União e outras atribuições com forte interação com a execução dos programas, da forma mais eficiente possível, considerando os recursos disponíveis para tanto. O método prevê a realização das seguintes etapas:

- Mapeamento das políticas públicas;
- Hierarquização das políticas públicas;
- Priorização das políticas públicas;

- Elaboração da documentação básica (relatório de situação, plano estratégico e plano operacional); e
- Elaboração do Pedido de Ação de Controle (PAC).

Para Ribeiro et al. (2008, p.7-8) a metodologia de planejamento se inicia com a análise do orçamento anual do Governo Federal e se encerra com a melhor técnica de controle aplicável à atividade a ser avaliada (auditoria ou fiscalização), acompanhada pelo programa de trabalho (ordem de serviço) que estabelece como a ação de controle vai ser executada. Os autores representaram o fluxo interno do planejamento da atuação da CGU, conforme Figura 6 a seguir, destacando que a figura retrata os programas classificados como essenciais pelo SCI, que terão suas avaliações planejadas mais detalhadamente.

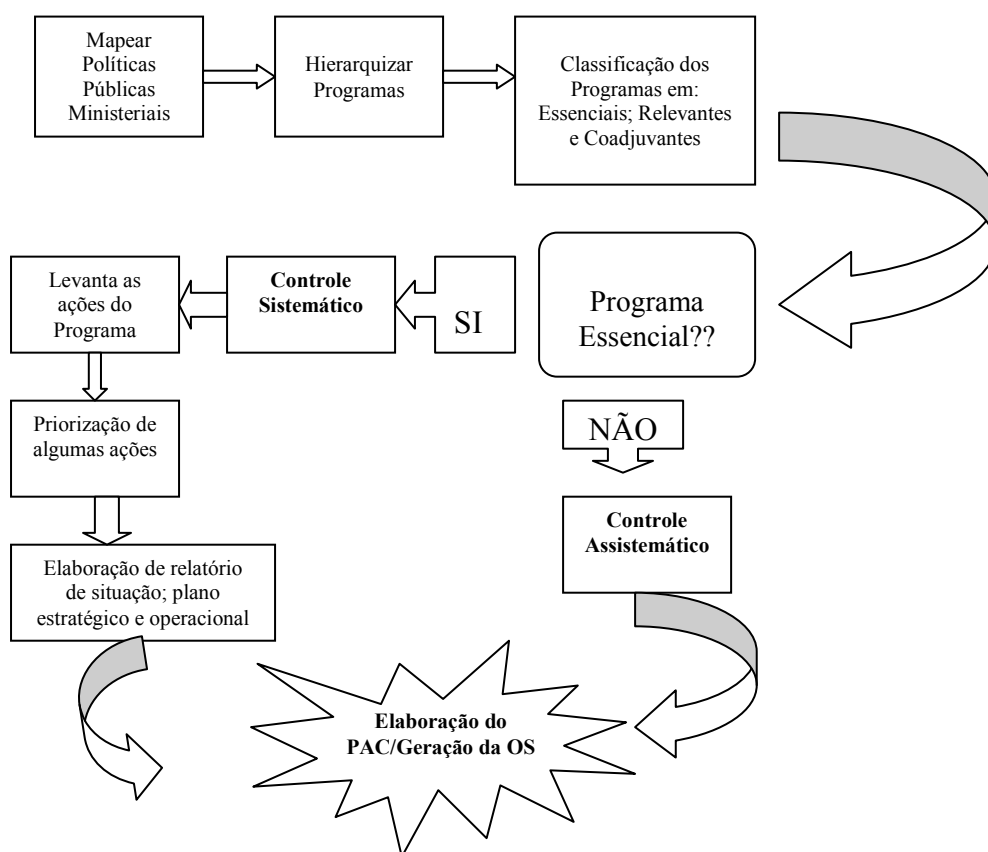


Figura 6 : Fluxo do processo de planejamento da CGU/SFC

Fonte: Ribeiro et al (2007, p.8), adaptado pelo autor.

Por fim, ainda de acordo com o Manual de Planejamento da SFC (2009, p.21), no controle sistemático, as ações do controle são definidas e executadas com base em “processo consistente de planejamento”. Enquanto o controle assistemático, por sua vez, contempla situações pontuais/excepcionais (p.ex: denúncias e solicitações de autoridades), ou situações

que a direção da CGU considere importante (p.ex: Programa de Fiscalização a partir de Sorteios), dispensando-se os procedimentos completos de planejamento, em troca de uma averiguação mais célere.

1.4.4.3 As técnicas de controle em face do papel desempenhado pela CGU/SFC

Castro, L (2009, p.5) lembra que as técnicas são tratadas no âmbito do SCI como “Ações de Controle”, porque elas dão conta de praticamente toda a missão da CGU/SFC. Recorrendo-se novamente à IN SFC n.º 01, de 06/04/2001, observa-se que o citado manual do controle interno assim definiu a estrutura conceitual básica das duas técnicas de controle:

1. A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.

Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

2. A auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

(...)

1. A fiscalização é uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes.

2. O ato de fiscalizar é a aplicação do conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal. (SFC, 2001a, p.32-37)

Cumprir reproduzir aqui as finalidades das duas técnicas de controle mencionadas no parágrafo anterior, segundo o Decreto n.º 3.591/2000, já mencionado nesta obra, bem como a atribuição, à SFC, da competência legal para a sua realização em face dos gestores de bens e recursos federais:

Art. 4.º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal utiliza como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização.

§ 1.º A auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

§ 2.º A fiscalização visa a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

(...)

Art. 11.º Compete à Secretaria Federal de Controle Interno:

(...)

- XVI- avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- XVII- avaliar a execução dos orçamentos da União;
- XVIII- fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento (BRASIL, 2000).

A introdução da fiscalização no interior das ações desenvolvidas pelo controle interno teve a finalidade de marcar a construção do processo de acompanhamento da execução das políticas públicas previsto no inciso I, do art. 74 da CF/88, ao mesmo tempo em que consolidava a existência da recém-criada SFC e seu papel no SCI (CASTRO, L, 2009, p.13).

Fique claro que a avaliação dos programas de governo não está afastada da análise mediante a técnica de auditoria, como se verifica no manual técnico do SCI (SFC, 2001a), que contempla a possibilidade de análise específica de programas de governo no momento em que o Controle Interno emite um parecer sobre a gestão dos administradores públicos durante o processo de prestação de contas ao TCU. Para que fique mais nítido, será reproduzido o inciso da IN SFC n.º01/2001 que define a aludida modalidade de auditoria:

I. Auditoria de Avaliação da Gestão: esse tipo de auditoria objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; **verificação do cumprimento da legislação pertinente**; e **avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos**. (SFC, 2001a, p.33) **grifos nossos**

Os procedimentos de auditoria e fiscalização podem ser entendidos, ainda, como uma forma de verificação da aplicação de recursos públicos federais, que se justifica pelo já mencionado caráter “avaliativo da ação governamental” atribuído ao controle interno no âmbito da Carta Magna de 1988. Dessa forma, permite-se avançar para além da mera legalidade, abarcando, também, o exame da legitimidade, eficácia e eficiência dos gastos públicos, de forma a permitir aferir os resultados dos programas governamentais (ARAÚJO, 2007, p.70 & CASTRO, D, 2008, p.145)

Olivieri (2008, p.68) leciona que a avaliação da execução de programas de governo e a avaliação da gestão dos administradores federais não têm natureza distinta, pois ambas se valem das informações prestadas pelos gestores federais nas suas prestações de contas ao

TCU e dos resultados das auditorias e fiscalizações realizadas sobre essas contas e sobre os resultados da gestão durante o exercício.

Corroborando a opinião anterior de Olivieri, Castro, L (2008, p.76) entende que as fiscalizações estão “cada vez mais próximas da auditoria”, especialmente pelo viés empregado durante os trabalhos desenvolvidos em áreas municipais (ação que será analisada posteriormente nesta pesquisa) uma vez que seus produtos são incorporados, geralmente, aos trabalhos de auditoria de avaliação da gestão dos Órgãos Ministeriais responsáveis pela gestão de políticas públicas e programas de governo descentralizados, como o Programa Bolsa-Família, por exemplo.

Para Olivieri (2008, 2008, p.69) a referida avaliação produz informações atinentes ao desempenho dos programas, bem como acerca dos controles internos mantidos pelos ministérios avaliados, que servem para o aprimoramento dos mesmos, resultando em maior eficiência gerencial. Esses resultados são divulgados nos Relatórios de Gestão anual da própria CGU, evidenciando as ações de controle desenvolvidas naquele ano sobre programas de governo.

Por fim, Neto (2007, p.18-19) entende que, a partir da assunção do novo governo em 2003 e da criação da CGU, novos processos de trabalho foram incorporados ao controle interno, e duas ações deram maior visibilidade ao Órgão: as auditorias especiais e as mudanças no acompanhamento de programas governamentais descentralizados da União, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que primeiramente selecionava apenas municípios e depois passou a selecionar Estados e grandes Municípios e Capitais para avaliação de programas de governo sob a gestão daquelas Unidades da Federação.

Essa mudança ocorrida no âmbito do SCI, decorrente do uso de sorteios para definição de ações de fiscalização, pode ter impactado diretamente a avaliação dos programas de governo vinculados ao PPA 2004-2007, portanto, cabe a esta pesquisa discriminar e analisar as ações da CGU no período, como subsídio para avaliação da repercussão da atuação do controle interno sobre a gestão do PBF no âmbito da SENARC/MDS, no citado lapso.

1.5 As características do programa de fiscalização por sorteios

1.5.1 A evolução da metodologia do programa de sorteios

O programa, originalmente instituído por meio da Portaria CGU n.º 247, de 23/06/2003 (CGU, 2003), consiste em um mecanismo de sorteio público, realizado nas dependências da Caixa Econômica Federal, para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados ou dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados.

A portaria supracitada somente abarcava as fiscalizações em municípios pequenos, com menos de 20.000 habitantes, no entanto com o passar dos sorteios, a população limite foi aumentando, até chegar a municípios com população inferior a 500.000 habitantes (exceto capitais), limite que tem vigorado nos últimos sorteios e entendido como adequado para o tamanho e período em que as equipes permanecem nas localidades.

Segundo registro do sítio institucional da CGU (2009b), no que tange ao sorteio de municípios, desde o 10.º sorteio em 2004 são definidas 60 cidades a serem fiscalizadas, nas quais os auditores da CGU examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, além de contatarem a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas. O Órgão menciona este procedimento como uma forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados.

No entanto, o programa foi sendo modificado e ajustado com o passar do tempo. Em novembro de 2004, nova modalidade de sorteios foi instituída: o Sorteio de Estados, cuja análise sobre a implantação está exposta no Relatório de Gestão da CGU de 2004, reproduzida a seguir:

O exercício de 2004 trouxe contribuição marcante, de necessário registro, nessas considerações sobre o processo evolutivo das atividades de controle. Durante o exercício, não só se verificou a consolidação do programa de fiscalização dos gastos federais em municípios, a partir de

sorteios públicos, como um decisivo instrumento de dissuasão à prática da gestão desonesta, como também se pôde dar início aos testes de implantação de uma nova modalidade de atuação. Tratou-se, com base na experiência vivida, de estender o conceito também ao sorteio de Estados da federação. Os primeiros resultados foram bastante satisfatórios, de tal sorte que o Programa de Sorteio de Estados pôde ser incorporado ao conjunto de atividades que serão regularmente desenvolvidas em 2005. (CGU, 2005a)

A principal diferença na metodologia empregada pela CGU, em relação ao sorteio de municípios, reside na escolha também de programas/ações a serem fiscalizados por áreas ministeriais previamente segregadas e que também serão sorteadas. As áreas definidas pela CGU a partir do segundo sorteio foram as seguintes, conforme registro no Quadro 8 a seguir:

GRUPO	ÁREAS A SEREM FISCALIZADAS
00	Saúde
01	Educação
02	Cultura, Comércio, Serviços, Trabalho e Previdência Social
03	Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Assistência Social e Transporte
04	Desporto, Direitos da Cidadania e Segurança Pública
05	Habitação, Saneamento, Urbanismo, Gestão Ambiental e Indústria

Quadro 8 : Áreas a serem fiscalizadas no programa de sorteio de Estados

Fonte: CGU (2005b)

Assim, os números de fiscalizações efetuadas pelo Órgão deveriam sofrer um sensível aumento, como de fato aconteceu entre 2004 e 2005. O Órgão relatou esse incremento na quantidade de ações fiscalizadas, creditando-o principalmente, ao “Sorteio de Estados”, que permitiu a verificação de ações de governo executadas em nível estadual, que não vinham sendo abrangidas pelo Sorteio Municipal (CGU, 2006a, p.20)

A partir de 2007, nova modificação no programa de fiscalização por sorteios foi realizada, quando as Capitais e os municípios com população acima de 500 mil habitantes, passaram também a ser objeto de um programa contínuo de fiscalização por parte da CGU. Em seu relatório de gestão, daquele exercício, o Órgão de Controle Interno assim se manifestou a respeito dessa nova modalidade de fiscalização:

Desde o início do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, trabalha-se com a perspectiva de separar os municípios de acordo com seus respectivos perfis. Assim, optou-se por fiscalizar municípios abaixo de 500 mil habitantes no âmbito do Programa de Sorteio e os municípios com população acima de 500 mil habitantes e capitais no âmbito do Projeto Grandes Municípios, tendo em vista as grandes diferenças existentes entre estes e os pequenos e médios municípios. (CGU, 2008a, p.17)

Registre-se que as alterações ocorridas no âmbito do programa a partir de sorteios vão ao encontro daquilo que o TCU havia identificado como fragilizado no bojo da execução do

programa, conforme registro de determinação extraída do Acórdão n.º412/2007 (TCU, 2007b) daquela Corte de Contas, reproduzido a seguir:

9.1. determinar à Controladoria Geral da União, com base no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, que inclua no Programa de Sorteios Públicos todos os municípios da Federação, sem exceções com relação ao total da população, como vem ocorrendo atualmente com a exclusão prévia daqueles que possuem mais de 500.000 mil habitantes, redimensionando, se for o caso, a quantidade de municípios a serem fiscalizados em cada sorteio, de acordo com a capacidade operacional da Secretaria Federal de Controle Interno(...); (TCU, 2007b)

Outra crítica do TCU no âmbito do Acórdão n.º 412/2007 disse respeito à certa descontinuidade no planejamento das ações de controle conduzidas nos sorteios municipais ou estaduais pelo controle interno, fato que fragilizaria a atividade avaliativa dos programas governamentais a cargo da CGU. No entanto, tal afirmação do Tribunal foi rechaçada pela CGU, que alegou que grande parte das ordens de serviço diz respeito aos programas e programações que já vinham sendo acompanhadas sistematicamente. (TCU, 2007b)

Os objetivos centrais do Programa de Sorteio Público são os de inibir e dissuadir a corrupção, assim como despertar a consciência da população para o controle social, conforme registra a aludida portaria normativa do programa (CGU, 2003). Além de aferir a adequação dos instrumentos de controle social sobre os programas de governo executados no âmbito do Orçamento da União, as fiscalizações também se propõem a avaliar a execução das metas e objetivos e a qualidade do gerenciamento dos programas (CASTRO, D, 2008, p.175; SFC, 2001a, p.37).

Neste sentido, diversos autores, e até os dirigentes da própria CGU, conforme registros expostos a seguir, manifestaram-se pela importância do Programa para a atividade de avaliação e controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual, cabendo neste momento expor um breve conjunto de observações acerca do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.

1.5.2 As considerações sobre o programa de fiscalização

Para Leite (2008, p.17), com o programa de sorteios, a gestão dos recursos federais de cada município passou a ser observada com base no conjunto dos programas federais por ele executado, que será avaliado com a finalidade de conferir maior transparência à gestão

governamental, assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população, de modo a inibir e combater a corrupção e fomentar o controle social.

Lembra Ribeiro et. al. (2008, p.11) que até a concepção do programa em 2003, as ordens de serviço para realização de ações de controle eram emitidas de forma regular, de acordo com um plano estatístico da SFC, de forma a permitir inferências por parte dos avaliadores. No entanto, segundo o autor, o critério estatístico não é mais primordial, pois o critério do programa de fiscalizações é o sorteio periódico.

Corroborando o entendimento anterior, Leite (2008, p.17) observa que, anteriormente ao programa de fiscalização por sorteios, os programas a serem fiscalizados eram selecionados a partir de critérios de risco e materialidade, voltados apenas para a produção de informações gerenciais sobre aquele programa. O autor considera que o novo desenho introduziu o objetivo de avaliação dos agentes encarregados por sua execução em ambiente municipal ou estadual no escopo de trabalho do controle interno.

Neto (2007, p.19) defende o programa e entende que se trata do primeiro instrumento de controle empregado sistematicamente, em nível nacional, para a verificação da efetividade das políticas públicas com execução descentralizada. Rezende (2004, p.02), por sua vez, afirma que a metodologia de trabalho adotada pela SFC visa produzir, em consonância com Artigo n.º 74 da CF/1988, informações sobre a adequação, a eficiência com que se desenvolvem os Programas estabelecidos pelo Governo e sobre os Agentes que respondem pela efetivação dos mesmos, de modo a permitir tempestivamente a tomada de decisões gerenciais e o encaminhamento político requeridos.

Para Neto (2007, p.20), os resultados das fiscalizações apontados pela CGU permitem que o Órgão mapeie os principais problemas relacionados às ações e programas governamentais, que estão ocorrendo na ponta, muitas vezes não detectados pelo ministério supervisor, contribuindo assim para que o controle interno negocie com o gestor da política (ministros) a solução para eles. O autor entende que se transferiria a discussão do âmbito das consequências (correção dos problemas pontuais nos executores locais) para o âmbito das causas (correção dos gargalos gerenciais das políticas públicas), constituindo-se, de fato, no grande resultado do novo Programa de Fiscalização.

Em entrevista à Revista do TCU no ano de 2003, o então Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Waldir Pires, defendeu o trabalho da Controladoria-Geral da União e a importância do programa de fiscalização por sorteio, por ser um mecanismo de estímulo ao controle social e permitir a visão global da aplicação dos recursos federais em determinada área, sem se esquecer, no entanto, da importância da ação da CGU para o gestor federal, como demonstra o registro de parte da entrevista reproduzida a seguir:

Cabe ressaltar, por exemplo, que quando as aplicações de recursos federais são realizadas indiretamente, por meio de descentralizações ou transferências, a atuação do controle interno se procede pela avaliação na origem da gestão dos administradores públicos federais, bem como no destino da execução realizada pelo agente responsável por essas ações descentralizadas. Na origem, são avaliados, principalmente, se os mecanismos de controle interno dos órgãos/entidades públicas federais sobre as destinações estão adequados. No destino, por amostragem, avalia-se se os recursos públicos estão sendo adequadamente aplicados pelos recebedores, por meio de verificação “in loco” (PIRES, 2003, p.8).

Da mesma forma o Sr. Jorge Hage, atual Ministro de Estado do Controle e da Transparência, afirmou que a CGU vem dedicando seus melhores esforços no sentido de que os órgãos ministeriais responsáveis pelas Transferências Voluntárias cumpram bem o seu papel, pronunciando-se assim:

Procuramos ajudar verificando a aplicação desses recursos, identificando onde há problemas e informando imediatamente aos ministérios gestores dos programas (além das demais instâncias competentes). Nesse sentido, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos tem representado um grande avanço no controle, pois vamos ao local verificar a aplicação dos recursos. (HAGE, 2006).

Já se afirmou neste trabalho que, a partir da assunção do novo governo em 2003 e da criação da CGU, novos processos de trabalho foram incorporados ao controle interno, tornando o controle mais “visível” pela população, dentre elas o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cuja realização durante o período concomitante ao PPA 2004-2007 será evidenciada no próximo subitem.

1.5.3 O Programa de Fiscalização durante o PPA 2004-2007

Inicialmente, a Controladoria-Geral da União foi responsável pela condução dos seguintes Programas constantes do Plano Plurianual 2004/2007:

- 1) 1173 – Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos, que tem como objetivo desenvolver as atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em cumprimento ao disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 e, por meio dessas atividades, intensificar o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos.
- 2) 1178 – Correição no Poder Executivo Federal, que tem como objetivo aprimorar/fortalecer as atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades no Poder Executivo

Federal, com o objetivo de combater a impunidade dos administradores de recursos públicos federais, além de prestar contas à opinião pública acerca dessas atividades, conferindo-lhes ampla transparência (CGU, 2005)

No entanto, em face de uma série de mudanças ao longo da existência da CGU, já apontadas neste trabalho, a partir de 2006, foi adotada nova organização e estrutura para o orçamento do Órgão, sob a alegação de melhor retratar os propósitos gerais da instituição e proporcionar maior flexibilidade e racionalidade na execução de suas atividades. Portanto, a Lei Orçamentária Anual de 2006, transformou, em seu volume IV, os programas originais: (1173) Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais e (1178) Correição no Poder Executivo Federal em um único programa, denominado (1173) Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção (CGU, 2007).

No tocante às ações pertinentes ao controle interno, a mudança se ateve a uma das ações (4996), que foi modificada para contemplar a ampliação do programa de sorteios aos Estados da Federação e aos grandes municípios. Em face do escopo desta pesquisa, discriminaremos apenas as três ações cujos propósitos e resultados se referem de alguma forma à avaliação de programas de governo, por parte da Secretaria Federal de Controle Interno, para o cumprimento das metas físicas definidas nas Leis Orçamentárias Anuais, no âmbito do aludido Programa, conforme demonstra o Quadro 9:

Ação	Denominação	Descrição das ações
4995	Controle da Execução dos Programas do Plano Plurianual	tem por finalidade avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e a dos orçamentos da União, em cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 74 da CF/88
4996	Fiscalização da Aplicação de Recursos Públicos Federais por Estados e Municípios	tem por finalidade avaliar a aplicação dos recursos públicos federais em áreas estaduais e municipais, complementando a avaliação da execução dos Programas de Governo, como forma de ampliar a transparência do gasto público; aproximar-se das realidades locais, fomentar a participação e o controle social, bem como dissuadir a prática da corrupção
6430	Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais	tem por finalidade: comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 74 da CF/88;

Quadro 9: Ações do Programa 1173

Fonte: CGU (2005; 2007), adaptado pelo autor

Reiteradamente, o Órgão se manifesta sobre a representatividade do programa de sorteios para a missão de avaliar as políticas públicas, situação também observada por Olivieri (2008, p.77) que comentou sobre o aludido programa representar quase 80% das ações de controle efetuadas pela CGU. No relatório de gestão de 2006, a CGU expediu a seguinte consideração a respeito do fato:

A ação 4995 é executada, principalmente, com base nos resultados das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (Ação 4996), apesar da finalidade da ação 4996 estabelecer que esta complementar a avaliação da execução de programas de governo (Ação 4995). Isso ocorre pois a CGU não possui capacidade operacional para atuar concomitantemente nas duas vertentes. Assim, os dados coletados no Sorteio trazem subsídios para que as coordenações-gerais possam manifestar-se sobre a execução dos programas/ações de governo (CGU, 2007b, p.19)

Desde o início do Programa, em 2003, até o mês de outubro de 2009, foram realizados 30 sorteios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos em âmbito municipal, enquanto no caso de estados, já foram realizados oito sorteios, conforme registra o sítio institucional da CGU.

Especificamente em 2004, foram realizados sete sorteios de municípios (8º ao 14º Sorteio), oportunidades em que foram sorteadas e fiscalizadas 400 unidades municipais, e tendo sido examinadas ações de governo que envolveram R\$ 2.852.897.000,00 em recursos públicos federais. Além dos sorteios de municípios, no exercício de 2004 foi realizado, em caráter piloto, no mês de novembro, o primeiro sorteio de Estados, tendo sido selecionadas cinco Unidades Federativas, uma por região geográfica, quais sejam: Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Norte (CGU, 2005, p.21-22).

Em 2005, foram realizados cinco sorteios de municípios (15º ao 19º), oportunidades em que foram sorteadas e fiscalizadas 300 unidades municipais, tendo sido examinados mais de 600 programas/ações de governo que envolveram, aproximadamente, R\$ 1.541.619.892,98 em recursos públicos federais. Além dos sorteios de municípios, no exercício de 2005 foram realizados três sorteios de unidades da federação (2.º ao 4.º), tendo sido examinados programas/ações de governo que envolveram R\$ 4.906.669 mil em recursos públicos federais, distribuídos por trinta e seis estados (CGU, 2006).

Em 2006, foram fiscalizadas 180 unidades municipais tendo sido examinados programas/ações de governo que envolveram, aproximadamente, R\$ 1.236.091.111,67 em recursos públicos federais. Já o sorteio de Estados selecionou 12 Entes, tendo sido

examinados programas/ações de governo que envolveram R\$ 1.037.140.172,68 em recursos públicos federais (CGU, 2007).

No ano de 2007, foram realizados três sorteios municipais e dois estaduais. A meta prevista para a execução da Ação 4996 - Fiscalização da Aplicação de Recursos Federais por Estados e Municípios foi de 230 áreas fiscalizadas, com previsão de recursos da ordem de R\$ 4,1 milhões. Com a realização de 3 sorteios municipais e 2 estaduais, ao todo 196 Entes foram fiscalizados, sendo 180 municípios e 16 estados. O montante dos recursos fiscalizados foi da ordem aproximada de R\$ 1,8 bilhão nas duas modalidades de sorteio. Já o sorteio de grandes municípios impactou na emissão de cerca de mil ordens de serviço, das quais apenas 336 estavam concluídas quando o Relatório de Gestão da CGU foi confeccionado (CGU, 2008).

Especificamente quanto ao sorteio de Estados, observa-se que o sorteio de áreas acarretou, no período de 2004 a 2007, que a área da Saúde e a área “Cultura, Comércio, Serviços, Trabalho e Previdência Social” fossem sorteadas duas vezes e as demais apenas uma vez. A área de assistência social que incluiria o Programa Bolsa-Família foi sorteada em 2005, por vez do 5.º sorteio de Estados, no entanto, o PBF não foi objeto de análise por parte da CGU naquele sorteio.

Também há que se ressaltar a evolução no número de ordens de serviço e ações de governo avaliadas pela CGU entre a criação do programa de sorteios em 2003 e o último ano de vigência do PPA 2004-2007. No entanto, registra-se uma pequena redução na representatividade do número de ações fiscalizadas em relação ao total de ações orçamentárias no decorrer dos anos, como registra o Quadro 10, exposto em seguida:

Exercício	Ordens de Serviço	Ações avaliadas	% em relação à LOA
2003	2.300	443	19,26
2004	2.623	575	21,92
2005	2.841	643	22,63
2006	2.615	586	22,41
2007	3.356	697	20,77

Quadro 10: Ordens de Serviço Executadas e Ações de Governo avaliadas

Fonte: CGU (2008) adaptado pelo autor

O gráfico a seguir ilustra a evolução da realização de ações de controle no âmbito da CGU, com o incremento do programa de fiscalização:

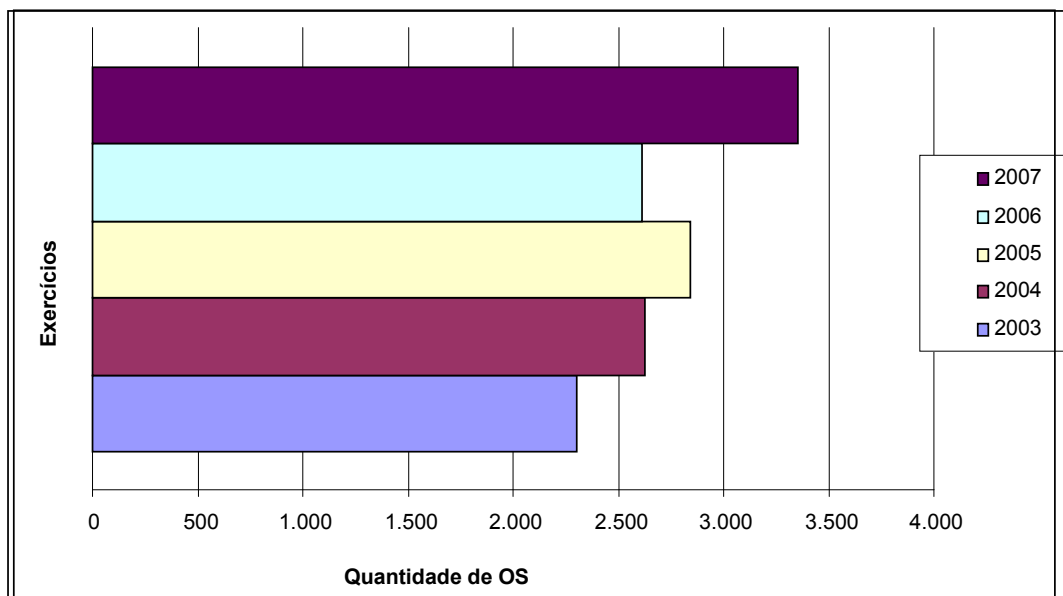


Figura 7: Evolução no número de ações de controle da CGU

Fonte: Elaborado pelo autor

São os dados coletados nos sorteios que trazem subsídios para que as Coordenações-Gerais da SFC possam manifestar-se a respeito da execução dos programas/ações de governo (CGU, 2007, p.19). Portanto, faz-se interessante conhecer esse fluxo de informações, desde a construção da programação de ações de governo a serem fiscalizadas, até a remessa dos resultados do trabalho ao órgão gestor do programa, entre outros destinatários.

1.5.4 O fluxo operacional das informações provenientes do programa

Ainda recorrendo ao sítio institucional da CGU (2009b), constata-se que os relatórios contendo os resultados dos sorteios são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas, procedimento que, na visão da CGU, possibilita a adoção de providências para a correção de desvios verificados, bem como subsidia a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias.

Neto (2007, p.19-20), em seu trabalho de pesquisa, apresentou o fluxo operacional do programa de sorteios que se divide em 10 etapas, definido no próprio manual da CGU para o tema, discriminado no Quadro 11 a seguir:

Atividade	Descrição
Elaboração de PAC	Consiste na definição dos procedimentos de fiscalização a serem aplicados
Geração da Ordem de Serviço	Trata-se do comando institucional para que a fiscalização seja realizada
Planejamento da execução	As unidades regionais da CGU compõem as equipes e definem o período em que os exames serão realizados.
Trabalho de Campo	Consiste na aplicação dos procedimentos constantes das ordens de serviço
Lançamento das constatações	É o registro dos problemas identificados no município no sistema de informações da CGU, denominado ATIVA
Envio do informativo ao município	Documento dirigido ao Prefeito relatando os problemas
Conclusão da ordem de serviço	Finalização dos registros referentes ao trabalho no ATIVA, após análise das considerações do Prefeito
Revisão da ordem de serviço	As Coordenações-Gerais da SFC/CGU revisam os relatórios, acatando ou solicitando ajustes
Homologação das ordens de serviço	Aceitação definitiva dos relatórios da CGU, após a revisão
Geração dos relatórios definitivos	São elaborados três relatórios: um para o Prefeito, um consolidando as ações por Município e outro relatório consolidado por Órgão/Ministério.

Quadro 11 – Fluxo operacional do sorteio

Fonte: Neto (2007, p.20)

Os destinatários das versões definitivas dos relatórios foram discriminados por Mota (2007, p.26) dessa forma: Câmara dos Vereadores; Gestores Federais das ações de governo fiscalizadas; Congresso Nacional; TCU; Polícia Federal; Ministério Público e Advocacia Geral da União. Ademais, a internet também divulga os resultados das fiscalizações, mediante disponibilização das versões definitivas dos relatórios no sítio institucional da CGU.

Olivieri (2008, p.78) ainda lembra que a fase operacional do programa de sorteios referente à comunicação aos gestores federais se dá por meio da elaboração de notas técnicas a partir dos relatórios de fiscalização das unidades regionais da CGU. Esse trabalho é realizado por parte das diretorias setoriais, que encaminham os documentos aos gestores federais nos ministérios responsáveis pelos programas implementados nos municípios. A autora lembra ainda que as notas podem solicitar “providências como instauração de TCE, revisão dos procedimentos de repasse dos recursos, alteração das rotinas internas do programa”, posteriormente, as diretorias setoriais acompanham a implementação das suas recomendações pelos ministérios.

Importa para o presente trabalho a repercussão da ação de controle na gestão do programa em nível federal, corroborando entendimento de Pires (2003), citado anteriormente, de que a atuação do controle interno se guia também pela avaliação da gestão dos administradores públicos federais, na qual são avaliados, principalmente, se os mecanismos de controle interno dos órgãos/entidades públicas federais sobre as destinações de recursos estão adequados.

Devido à relevância da interação controle interno X gestor federal, consubstanciada nos resultados provenientes da nova modalidade de fiscalização de programas de governo, iniciada em 2003, cumpre reproduzir preocupação do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão n.º 659/2004 – Plenário (TCU, 2004b), acerca da pouca ênfase dada por gestores federais à fiscalização da aplicação dos recursos sob sua gerência. Alertava o Tribunal que essa desatenção poderia ocasionar a perda de todo o esforço desenvolvido pela CGU no sentido de incrementar a fiscalização dos recursos públicos federais por meio do “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”.

No referido Acórdão n.º 659/2004 (TCU, 2004b), que abarcava uma análise das primeiras sete etapas do Programa de Fiscalização ocorridas durante o exercício de 2003, o Tribunal chegou a determinar expressamente que os gestores federais responsáveis por programas eivados de irregularidades em sua execução se manifestassem sobre as medidas saneadoras adotadas:

9.1. determinar aos gestores públicos adiante mencionados que, em razão das auditorias realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno em razão do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, 1ª a 4ª etapas, prestem informações acerca das providências adotadas, ou em adoção, relativamente às irregularidades verificadas nos municípios beneficiados com recursos federais, no âmbito dos programas/ações de governo indicados nos respectivos quadros resumos, observando os seguintes prazos para encaminhamento das informações ao Tribunal: 15 dias nas hipóteses de valor potencial de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou superiores; 30 dias para os valores abaixo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

(...)

9.2. determinar aos gestores públicos adiante mencionados que, em razão das auditorias realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno em razão do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, 5ª e 6ª etapas, prestem informações a este Tribunal, no prazo de 60 dias, acerca das providências adotadas, ou em adoção, relativamente às irregularidades verificadas nos municípios beneficiados com recursos federais, no âmbito dos programas/ações de governo indicados nos respectivos quadros resumos, abaixo:

Não se pode deixar de afirmar que o controle consiste na situação de verificação da conformidade de uma ação em relação a uma norma ou procedimento estabelecido, ou então quanto à boa gestão do administrador, sendo conceitualmente considerada uma atividade pontual e comparativa por Mota (2007, p.16).

Por fim, lembre-se que a CGU/SFC não tem poder para determinar a alteração dos rumos das políticas públicas, mas sim fazer sugestões e recomendações de mudanças, cuja implementação é de iniciativa e responsabilidade exclusiva dos ministérios, conforme registro adequado efetuado por Olivieri (2008, p.154).

Apesar de os relatórios de auditoria mostrarem que, em alguns casos, os ministérios implementaram as mudanças propostas pela SFC, indicando que as informações das auditorias têm o potencial de alterar o rumo das políticas públicas, a capacidade ou interesse em realizar as mudanças é exclusivamente dos ministros e dos gestores. O que é possível afirmar a partir das informações disponíveis e dentro dos limites de nosso objeto de pesquisa é que uso das informações produzidas pelo controle não é sistêmico, uma vez que não há integração entre controle, planejamento e administração financeira, mas é contingente, aleatório e dependente de forças políticas. (OLIVIERI, 2008, p.154)

Portanto, após o capítulo pertinente ao procedimento metodológico, serão apresentados em capítulos distintos os dados coletados acerca do Programa Bolsa Família e das ações de controle empreendidas pela CGU durante a vigência do PPA 2004-2007 sobre o programa, que merecerão análise destinada a identificar mudanças na gestão do PBF, decorrentes da atuação da CGU, por meio dos resultados das ações de controle.

2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

2.1 A classificação da pesquisa

Em sua obra, Collis e Hussey (2005, p.61) afirmam que metodologia “refere-se á maneira global de tratar o processo de pesquisa, da base teórica até a coleta e análise de dados”. Os autores continuam e afirmam que os métodos, de modo distinto da metodologia, estabelecem, apenas, as inúmeras maneiras de coletar e analisar os dados.

Inicialmente, a pesquisa se valeu da técnica documental e bibliográfica, assim classificada por Vergara (2005, p. 48), mediante um estudo sistematizado do material disponível: relatórios institucionais, normativos legais e infra-legais, literatura, teses e dissertações anteriores sobre o estado, a administração pública e a função controle em ambiente governamental, fosse ele interno ou externo, e pelas.

Posteriormente, a seleção de documentos, legislação, e trabalhos de pesquisa voltou-se para observações acerca da execução e avaliação de políticas públicas e programas de governo no Brasil a partir da CF/1988, e o papel da Controladoria-Geral da União em relação aos mesmos, com destaque para aquelas obras que, embora em pequena quantidade, tivessem como objeto de estudo a relação entre o Programa Bolsa-Família e a CGU.

Foi realizada, também, uma descrição da principal sistemática de trabalho da CGU/SFC no tocante à avaliação de programas de governo, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, de forma a ficar claro o fluxo de informações proveniente desse trabalho que avalia, atualmente, um conjunto de programas executados em sessenta unidades municipais a cada sorteio.

Quanto aos tipos de pesquisa existentes, Collis e Hussey (2005, p.23) entendem que cada tipo possui sua peculiaridade, resultando em uma classificação dividida em quatro fatores, que perpassam pelo objetivo da mesma:

- objetivo da pesquisa - os motivos pelos quais ela está sendo realizada;
- processo da pesquisa – a maneira pela qual serão coletados e analisados os dados;

- lógica da pesquisa – busca-se generalizar uma situação observada em um grupo específico ou analisar uma especificidade em um determinado evento;
- resultado da pesquisa – diz respeito à abrangência do estudo, ou seja, a pesquisa busca resolver um determinado problema, ou fazer uma contribuição geral para o conhecimento.

Este trabalho de investigação pode ser considerado, quanto ao objetivo, exploratório, tendo em vista os poucos estudos voltados para a análise do impacto da atuação da Controladoria-Geral da União sobre programas de governo, principalmente o PBF, conforme visão de Collis e Hussey (2005, p.24), que consideram uma pesquisa exploratória quando “há poucos ou nenhum estudo anterior que possamos buscar informações sobre a questão ou o problema”.

Sobre o processo de pesquisa, que se volta para o método de coleta e análise dos dados, a característica do trabalho permite que seja considerada uma pesquisa qualitativa, assim considerada por Collis e Hussey (2005, p.26), quando a subjetividade prevalece e o exame e a reflexão das percepções suportam o entendimento obtido sobre o tema.

Godoy (1995, p.58) discrimina algumas características de uma pesquisa qualitativa, as quais se refletem neste trabalho: a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não foram utilizadas técnicas e métodos estatísticos sofisticados; e, teve como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

2.2 A coleta de dados

O trabalho de coleta de dados iniciou-se pela consolidação de ações e temas fundamentais para o êxito do PBF, extraídos das análises dos relatórios de gestão e/ou auditoria/fiscalização e devidamente classificados segundo a seguinte tabulação exposta no Quadro 12, que corresponde aos principais componentes e/ou estratégias de suporte para o sucesso do programa, conforme registros do próprio Ministério (MDS, 2006b; 2009c), Ribeiro (2007) e de Cavalcante (2009, p.14):

Componentes	Descrição	Código do Componente
Gestão das Condicionalidades	As condicionalidades são os compromissos que a família assume, nas áreas de Educação e Saúde, ao entrar no Programa Bolsa Família. São destinadas às crianças e aos adolescentes, entre 0 e 17 anos, às grávidas e às mães em amamentação, que devem ser acompanhadas pelos Entes, em especial os municipais. O acompanhamento das condicionalidades está relacionado ao monitoramento do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como à identificação das causas familiares e sociais da falta de acesso.	01
Fiscalização e Controle Social	Para garantir a efetividade e a transparência dos procedimentos do Bolsa Família, o MDS e alguns órgãos de controle executam ações de fiscalização. A instância de controle social do Bolsa Família é formada no município por representantes do governo local e de entidades da comunidade, conforme exigência do MDS.	02
Programas complementares	O Programa Bolsa Família está integrado com outros programas e ações que têm o objetivo de garantir oportunidades para que as famílias tenham uma vida melhor. São as chamadas ações complementares, que contribuem para reduzir a pobreza e as vulnerabilidades das famílias. As ações complementares, integradas ao Bolsa Família, são executadas por diferentes órgãos do Governo Federal, pelos estados e municípios e também por entidades da sociedade civil.	03
Atuação da CEF	A Caixa Econômica Federal tem a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante um contrato com o MDS, no qual: desenvolve sistemas para apoio à gestão do Programa; processa os cadastros enviados pelos municípios, atribuindo um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada; organiza e opera o pagamento dos benefícios (Art. 16 do Decreto n.º 5.209/04); e comunica à família sobre a concessão do benefício, emite e entrega o cartão e divulga o calendário de pagamentos (Art. 22 do Decreto n.º 5.209/04)..	04
Gestão do CadÚnico	O Cadastro Único possibilita o registro de informações das famílias e dos seus componentes, para a geração do Número de Identificação Social (NIS) e para sua identificação como potenciais beneficiários de programas sociais do governo federal. O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. É com base nesses dados que é feita a concessão do benefício do Programa Bolsa Família. Por isso, as informações do Cadastro Único precisam estar sempre atualizadas.	05
Gestão de Benefícios	A Gestão de Benefícios é composta por todas as atividades que envolvem movimentação no pagamento dos benefícios às famílias. Inclui, portanto, desde ações de inclusão das famílias no Programa até a realização de bloqueios, desbloqueios e cancelamentos.	06
Gestão/Coordenação descentralizada e integração com Estados e Municípios	Para o Programa, a descentralização, fundamento de diversas políticas públicas nacionais, é a base da construção de um novo relacionamento entre os entes federativos no enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade. Assim, os estados e municípios tornam-se parceiros efetivos, co-responsáveis pela coordenação/gestão, formulação, implementação, controle e até em alguns casos de financiamento do PBF e/ou de outros programas de transferência de renda, além de receberem o apoio do MDS para sua atuação.	07

Quadro 12 – Principais componentes de sucesso do PBF

Fonte: MDS (2006b; 2009c), Ribeiro (2007) e Cavalcante (2009), adaptado pelo autor

A coleta dos dados continuou com a seleção de todos os atos normativos editados no âmbito do MDS, entre instruções e portarias normativas ou operacionais, que tratassem de regulação do PBF no período de 2004 a 2007, que totalizaram 41 documentos, bem como dos quatro relatórios de gestão elaborados pela SENARC no período com vistas ao processo de prestação de contas da Entidade ao Tribunal de Contas da União.

Os documentos foram analisados e seus pontos de destaque associados a algum dos componentes do PBF, considerando seu objetivo ou tema, no caso dos normativos (portarias, instruções, orientações etc.), ou então alguma ação de aprimoramento ou mudança de procedimento a cargo dos gestores federais e descrita nos relatórios de gestão citados anteriormente.

No tocante às ações de controle empreendidas pela CGU, que abarcassem a gestão e execução do PBF, foram selecionados os relatórios de auditoria de avaliação da gestão na SENARC nos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007. A avaliação da gestão dos administradores da SENARC manifestou-se sobre os resultados e controles mantidos pela secretaria nos aspectos: operacional, orçamentário, patrimonial, financeiro, de recursos humanos e de suprimento de bens e serviços, como forma de permitir a certificação das contas dos gestores e a emissão de um parecer do controle interno.

Da mesma forma que na análise do conjunto de normativos, foram extraídos os apontamentos de impropriedades pertinentes ao PBF, associados aos já mencionados sete componentes para o sucesso do programa, considerando, também, as recomendações de adequação efetuadas pelas equipes de auditoria.

No caso das fiscalizações, foram os relatórios oriundos dos trabalhos de fiscalização do Órgão de Controle Interno sobre a execução do programa em municípios de cinco estados (Bahia, Minas Gerais, Goiás, Pará e Paraná), um de cada região do País, selecionados com base na materialidade do volume de recursos repassados pelo programa no período de 2004 a 2007, aproximadamente 34,4% do volume de recursos, conforme registro do sítio do Portal da Transparência (CGU, 2009c)

No total, os sorteios de municípios durante os quatro anos de duração do PPA 2004-2007 chegaram a 1.060 municípios, dos quais 340 foram analisados nesta pesquisa, cerca de 32% do total de áreas fiscalizadas. Extraíram-se as ressalvas e apontamentos de fragilidades e irregularidades que geraram 1275 ressalvas na execução do PBF, os quais também foram associados aos sete componentes fundamentais para o sucesso do PBF.

Por fim, registre-se que as análises efetuadas não têm a pretensão de obter conclusões incontestáveis, pois foram feitas com a consciência que não há como esgotar a discussão

sobre o impacto da atuação do controle interno sobre programas de governo. Este estudo pretende apenas trazer à tona algumas características do trabalho efetuado pela CGU no âmbito do Poder Executivo Federal durante o período em tela.

3. O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA (PBF): ORIGEM, CARACTERÍSTICAS E APRIMORAMENTO DA GESTÃO NO PERÍODO 2004-2007

3.1 O PBF e sua origem

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que unificou e concentrou em si os procedimentos de gestão e execução das demais ações de transferência de renda do Governo Federal, beneficiando as famílias pobres e extremamente pobres, voltado para assegurar o direito das pessoas à alimentação adequada (MDS, 2006b).

O sítio institucional do PBF (MDS, 2009d) registra que o programa integra a estratégia “FOME ZERO”, cujo principal objetivo é assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

Após a Constituição Federal de 1988, as iniciativas na área de assistência social e segurança alimentar passaram a representar um novo paradigma de atendimento. Essas políticas deixaram de ser residuais e localizadas e ampliaram-se como direito de toda a população, garantindo serviços e benefícios em todo o território nacional. Para Cavalcante (2009, p.3-13), os programas de transferência de renda são a segunda geração das políticas sociais após 1988 e decorrem do consenso em torno da necessidade de ações enérgicas de enfrentamento da pobreza, muitas já implementadas por instâncias municipais.

O PBF, formulado por meio dos esforços das áreas social e econômica do governo, ambas supervisionadas pela Casa Civil da Presidência da República, foi lançado em 20/10/2003 por intermédio da Medida Provisória n.º132, de 20/10/2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.836, de 09/01/2004. O Programa teve como objetivo básico combater a fome e a pobreza; criando oportunidades de inclusão social e induzindo ao acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social contribuindo para a emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local (BRASIL, 2003c).

O primeiro passo, para o alcance do referido objetivo, passou pela unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal existentes anteriormente ao início do Governo do Presidente Lula, vide artigo da Lei n.º 10.836, de 09/01/2004 reproduzido a seguir:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004a)

No Brasil, historicamente, a assistência social sempre esteve relacionada à filantropia e à benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda aos mais pobres, sendo fruto do conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e aos miseráveis. Por meio de um processo lento, ao longo dos anos, a assistência social foi sendo considerada política pública e responsabilidade do Estado. Isso se reflete na função Assistência Social no Orçamento da União, que passou, conforme registro no sítio do Tribunal de Contas (TCU, 2009b), em termos correntes, de R\$ 13,8 bilhões liquidados no ano 2004 para R\$ 24,7 bilhões no ano de 2007, conforme Tabela 2 a seguir:

Em milhões R\$			
2004	2005	2006	2007
13.863	15.806	21.555	24.714

Tabela 2 – Série histórica da função Assistência Social

Fonte: TCU (2009b)

Estrella e Ribeiro (2008, p.626) ratificam os alvos do PBF e avaliam que o programa se distingue de qualquer política social anterior pela citada convergência dos programas sociais existentes para apenas um programa de transferência monetária, além da definição de condicionalidades obrigatórias nas áreas da saúde, educação e assistência social para seus beneficiários.

3.2 As características do PBF

O programa se pauta na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: Alívio imediato da pobreza; Contribuição para a redução da pobreza entre gerações; e Articulação com os Programas Complementares.

O alívio imediato da pobreza se dá por meio da transferência direta de renda à família beneficiária, a segunda dimensão diz respeito ao reforço que o Bolsa Família oferece ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. Ademais, o programa tem a missão de coordenar um esforço conjunto com estados, municípios e entidades da sociedade civil, para que sejam ofertados os chamados Programas Complementares, como, por exemplo, programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, entre outros, de forma a promover o desenvolvimento das famílias e contribuir para que os beneficiários do PBF consigam superar a sua situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2006b, p.10).

Para o próprio Ministério do Desenvolvimento Social em documentos destinados ao treinamento dos atores envolvidos no processo do programa (MDS, 2006b; 2009c), os principais componentes/pilares para o sucesso do PBF são:

- Gestão do Cadastro Único (CadÚnico) - é um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até três salários mínimos). Um de seus objetivos é fornecer informações sobre a localização e as características dessas famílias, para que o poder público possa formular e implantar políticas públicas capazes de promover a sua inclusão social
- Gestão das Condicionalidades – referem-se aos compromissos que a família assume ao entrar no PBF, com o objetivo de assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social.
- Gestão dos Benefícios – é composta por todas as atividades de pagamento dos benefícios às famílias, como: inclusão das famílias no Programa, bloqueios, desbloqueios, suspensão e cancelamento do benefício.

- Os Programas complementares - são outros programas e ações que têm o objetivo de garantir oportunidades para que as famílias tenham uma vida melhor, contribuindo para reduzir a pobreza e a situação de vulnerabilidade familiar, especialmente quanto à geração de trabalho e renda, capacitação profissional e ampliação da escolaridade etc.

Contribuem para o sucesso do PBF, ainda, a intersetorialidade e a gestão compartilhada entre os Entes, a implementação de fiscalização das atividades do programa, bem como o apoio à atuação da instância de controle social (ICS), que conta com a participação da comunidade no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas, bem como a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF), outro ator que integra esse desenho do PBF como agente operador do CadÚnico e agente pagador do benefício, além de atribuir aos beneficiários o número de identificação social (RIBEIRO, 2007)

Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa em sua área. Segundo Ferraz (2008, p.29), essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por isso, Zimmerman (2006, p.155) ressalta que o PBF não pode ser encarado como um benefício social incondicional da população carente, não sendo, portanto, um direito humano, residindo aí sua principal fragilidade, pois o programa possui limitações, que vão do número de necessitados estimado pelos Órgãos Públicos citados anteriormente, até a própria carência de recursos orçamentários do governo, conforme registro extraído de sua obra exposto a seguir:

En otras palabras, el *Bolsa Familia* no garantiza el acceso irrestricto al beneficio, ya que existe una limitación de la cantidad de familias que han de ser contempladas en cada municipio. Esta limitación existe, como ya se ha dicho, porque se designa a cada municipio la cantidad máxima de familias que pueden acceder al beneficio. (ZIMMERMAN, 2006)

Cabe ainda à CEF liberar a base de dados para os municípios confirmarem os cadastramentos realizados anteriormente. Ribeiro (2007, p.5) relata que após confirmação dos municípios, a CEF solicita autorização do MDS para concessão dos benefícios às famílias elegíveis, as quais são classificadas como famílias pobres ou extremamente pobres, segundo

renda familiar per capita. Esse valor per capita foi alterado ao longo do tempo de execução do programa, mediante a edição de decretos pelo Governo Federal, conforme Quadro 12 a seguir:

Classificação Familiar	Decreto n.º5209/2004	Decreto n.º5749/2006	Decreto n.º6824/2009	Decreto n.º6917/2009
Pobres	Renda familiar per capita até R\$100,00	Renda familiar per capita até R\$120,00	Renda familiar per capita até R\$137,00	Renda familiar per capita até R\$140,00
Extremamente Pobres	Renda familiar per capita até R\$50,00	Renda familiar per capita até R\$60,00	Renda familiar per capita até R\$69,00	Renda familiar per capita até R\$70,00

Quadro 13 – Evolução da renda familiar per capita do PBF

Fonte: BRASIL (2004d), adaptado pelo autor

Conforme registra o sítio institucional do MDS (2009d), atualmente os benefícios financeiros se dividem em três vertentes: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$22,00 (vinte e dois reais) a R\$200,00 (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos. A concessão e manutenção dos benefícios dependem do cumprimento da condicionalidades por parte das famílias, pois o descumprimento de alguma exigência levará a não concessão ou à suspensão dos repasses.

As condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social podem ser assim explicadas, conforme registro na obra de Estrella e Ribeiro (2008, p.629-630) e no sítio do MDS (2009):

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Portanto, o repasse de recursos para combater a fome e a pobreza, somado à indução de acesso aos benefícios das redes de saúde, educação e assistência social, classificados como condicionalidades, são os instrumentos de combate à transmissão da pobreza intergeracional

além de aumentar a capacidade de consumo das famílias pobres (ESTRELLA e RIBEIRO, 2008).

O texto legal também consagrou a execução e gestão do Programa Bolsa Família sob a forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Para o atendimento integral às famílias, a articulação inicia-se no âmbito do próprio Governo Federal, por meio do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, formado pelos ministros do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Saúde, Fazenda, Planejamento e Casa Civil, e pelo presidente da Caixa Econômica Federal. (BRASIL, 2004a).

De uma forma didática e conclusiva, pode-se afirmar que o PBF está presente em 5.564 municípios e no Distrito Federal, beneficiando milhões de brasileiros, mediante critérios de focalização que priorizam o contingente sócio-econômico mais vulnerável do país, conforme exposição de Quinhões (2007, p.7). O referido articulista complementa suas observações ao discriminar as premissas sobre as quais o PBF foi erguido, servindo como balizador das características do programa:

O PBF está baseado em seis premissas: i) associação de políticas de combate à pobreza a políticas de promoção da cidadania; ii) estabelecimento de uma nova relação entre o Governo Federal e os demais entes da Federação, onde a concepção de parceria e de responsabilidade partilhada se contrapõem a um modelo de relação verticalizada; iii) foco na família como unidade da ação do Estado, superando a abordagem fragmentada e segmentada em recortes como idade e sexo, por exemplo; iv) criação de critérios que orientem a universalização da cobertura do programa ao conjunto da população estimada vivendo em situação de pobreza; v) participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização e controle do Programa, por meio da criação de instâncias de controle social paritárias e intersetoriais, e, ainda, a disponibilização de dados e instrumentos que permitam o efetivo acompanhamento de sua implementação; e vi) aperfeiçoamento constante dos instrumentos de gestão e de controle do programa, formalizados pela lei que criou o PBF. (QUINHÕES, 2007, p.7)

Com efeito, a última premissa retromencionada, referente ao aperfeiçoamento da gestão e controles do programa no âmbito do Governo Federal, será o foco deste trabalho daqui por diante.

3.3 A gestão do PBF

O MDS, por meio da SENARC é responsável pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família. Dentre as atividades sob sua responsabilidade, merecem destaque a

finalização do desenho do PBF e a normatização complementar à lei que criou o PBF e ao decreto que o regulamentou. Cavalcante (2009, p.13-14) afirma que o desenho do PBF preocupou-se em inserir no seu escopo e na subsequente estrutura administrativa, a necessidade de firmar parcerias com outros Entes da federação, diferentes áreas do governo federal, além de setores da sociedade civil, com vistas a atingir seus objetivos.

Portanto, ao regulamentar o texto legal que criou o PBF, o Governo Federal estabeleceu a competência para sua gestão, atribuindo-a ao MDS, e expressou a síntese dos objetivos do programa, conforme artigos do Decreto nº 5.204, de 17/09/2004, reproduzidos a seguir:

Art. 2. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução

(...)

Art. 4º - Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social;

II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV – combater a pobreza; e

V – promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004d).

Sobre a intersetorialidade, segundo o mesmo Decreto n.º5204/2004 (BRASIL, 2004d), os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao PBF são os Ministérios da Saúde e Educação, cabendo ao MDS a tarefa de articular essa interação entre os Órgãos, conforme texto do normativo reproduzido:

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3.º da Lei n.º 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1.º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

Do trabalho de avaliação do PBF realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2004, p.21) pode se observar, resumidamente, as atribuições de cada um dos participantes do programa:

MDS/SENARC - deliberar sobre o desenho e a implementação do Programa; coordenar sua operacionalização, principalmente no que diz respeito às funções de cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação; atuar na coordenação política e na articulação com os entes federados. (...)

Ministérios Setoriais (Ministério da Saúde e Ministério da Educação) - normatizar as condicionalidades e verificar seu cumprimento por parte das famílias; monitorar e buscar suprir as deficiências na oferta de serviços sociais pelos entes federados; (...)

Caixa - atuar como agente operador do Cadastro Único e agente pagador dos benefícios, interagindo diretamente com municípios e beneficiários; (...)

Aos governos estaduais, cabe, principalmente: apoiar a implementação do Programa no estado; promover a articulação das ações para assegurar o caráter intersetorial do Programa; (...)

De acordo com o modelo de gestão descentralizada, os governos municipais são os principais gestores do Programa junto às famílias. As principais atribuições dos municípios são: articular os diversos órgãos e entidades locais afetos ao programa; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das condicionalidades; viabilizar a oferta de ações complementares ao Programa;

Já foi visto que cada esfera de governo (União, Estados e Municípios) e áreas da administração pública (Ministérios da Saúde e Educação; CEF) têm atribuições e competências diferenciadas em relação ao PBF. No âmbito do MDS, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é o órgão responsável pela normatização e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que tem no Programa Bolsa Família (PBF) e na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) as suas principais atividades. Nesse sentido, reforça o entendimento anterior, texto extraído do trabalho de Filgueiras (2008, p.7) reproduzido a seguir:

Com relação aos aspectos organizacionais do programa, dentro do MDS cabe à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) a coordenação, gestão e operacionalização, o que inclui as ações necessárias à concessão e ao pagamento dos benefícios, a supervisão do cumprimento das condicionalidades pelas famílias, além do acompanhamento e fiscalização da execução. Essa secretaria é ainda responsável pelo Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal, um recurso fundamental para o funcionamento do Bolsa Família,

Ainda sobre o CadÚnico, Filgueiras (2008, p.10) completa a informação anterior ao observar que a SENARC deve realizar as capacitações de gestores e técnicos locais e prestar as informações e orientações necessárias à boa execução das atividades, além de avaliar a qualidade do CadÚnico em nível nacional, bem como deve desenvolver ações para estimular o uso do cadastro por outros órgãos públicos.

Considerando o foco do presente trabalho, interessam as competências da SENARC que foram definidas pelo Decreto nº 5.074/04, revogado posteriormente pelo Decreto nº 5.550/05 (BRASIL, 2005b), e pelo regimento interno do MDS, conforme segue:

Art. 7º À Secretaria Nacional de Renda de Cidadania compete:

- I – assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania;
- II – coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- III – atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania;
- IV – atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania;
- V – promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e
- VI – coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania. (BRASIL, 2005b)

Deve ser destacado que a SENARC detém a citada responsabilidade pelo programa, conservando a autoridade normativa e o papel de controle e fiscalização sobre a execução local do mesmo, pela ótica do Decreto n.º 5.233, de 06/10/2004, que estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007, bem como pela prerrogativa definida no art. 10.º do Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967, 2004e)

Para executar suas competências de apoio ao Ministro, de coordenação, acompanhamento, controle, promoção da articulação entre as políticas e programas governamentais, além da promoção da normalização, entre outras atribuições, da Política Nacional de Renda e Cidadania, da qual o PBF é o principal vetor, a SENARC conta com a seguinte estrutura exposta na Figura 8 a seguir:

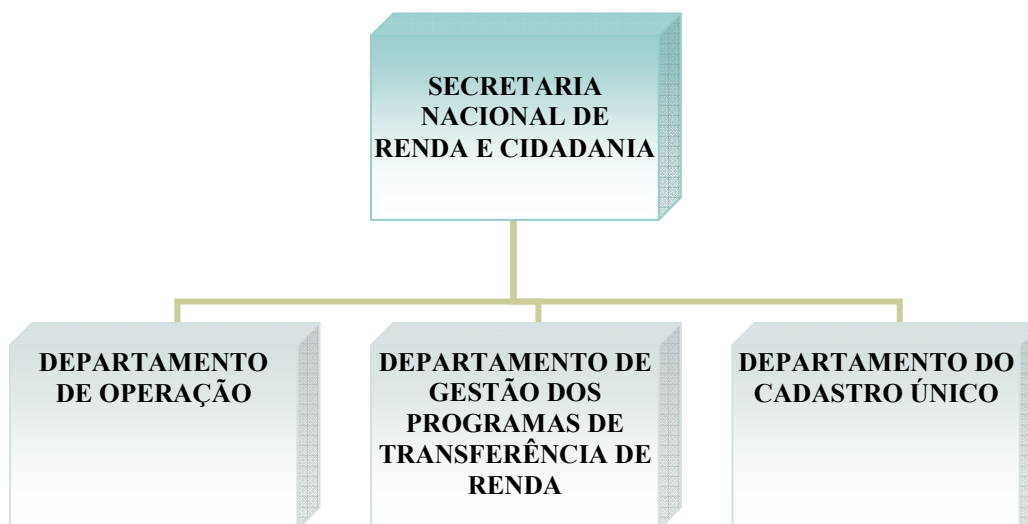


Figura 8 – Organograma da SENARC

Fonte: Sítio do MDS <www.mds.gov.br/institucional/o-ministerio/copy_of_estrutura> adaptado pelo autor.

Cada um dos departamentos possui três coordenações, que evidenciam os campos de atuação da SENARC na gestão do PBF, que focalizam a gestão do cadastro único, a gestão e

fiscalização dos benefícios, bem como as condicionalidades e a integração a outros programas de governo, representados no Quadro 13 a seguir:

Depto. Do Cadastro Único	Depto. de Operação	Depto. de gestão dos programas de transferência de renda
Coordenação Geral de Gestão do Cadastro Único; Coordenação Geral de Atendimento do Cadastro Único; e Coordenação Geral de Sistemas do Cadastro Único.	Coordenação Geral de Benefícios Coordenação Geral de Orçamento e Finanças Coordenação Geral de Fiscalização.	Coordenação Geral de Gestão de Condicionalidades; Coordenação Geral de Integração de Programas; e Coordenação Geral do Programa Bolsa Família.

Quadro 14 – Campos de atuação da SENARC

Fonte: Sítio do MDS <<http://www.mds.gov.br>> Adaptado pelo autor.

O gerente do programa, função exercida pela titular da SENARC, conforme registram os Relatórios de Gestão da secretaria nos exercícios de 2005, 2006 e 2007 (MDS, 2006, 2007, 2008) se vale dos relatórios supracitados, peças obrigatórias no processo de prestação de contas anual da SENARC ao TCU e objeto de análise das auditorias conduzidas no âmbito do controle interno, para divulgar as ações de aprimoramento e atos de gestão realizados no exercício.

Corroborando a estrutura montada pela SENARC para gerir o PBF, Cavalcante (2009, p.14) elenca as principais estratégias adotadas durante o processo de implementação do programa visando ao seu sucesso: Gestão das Condicionalidades; Gestão do Cadastro Único; Gestão de Benefícios; Oferta de programas complementares; e Estabelecimento de procedimentos de fiscalização e de controle social.

O volume de recursos transferidos sob a égide do PBF é muito elevado, como exemplo, destaque-se a principal ação vinculada ao Programa, (006O - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza/Lei nº 10.836, de 2004), cujos repasses aos Estados da Federação estão explicitados no Quadro 14 a seguir:

ESTADOS	2004	2005	2006	2007	TOTAL	%2004-2007
ACRE	27.226.375,00	33.475.335,00	43.513.797,50	48.488.701,00	152.704.208,50	78,09%
ALAGOAS	189.508.653,00	221.242.866,00	255.212.585,50	295.148.592,00	961.112.696,50	55,74%
AMAPA	14.265.182,00	14.392.049,00	18.439.105,50	30.224.133,00	77.320.469,50	111,87%
AMAZONAS	94.222.154,00	124.870.167,00	164.048.687,00	196.277.304,00	579.418.312,00	108,31%
BAHIA	773.454.801,00	921.620.870,00	1.095.649.640,50	1.234.684.991,00	4.025.410.302,50	59,63%
CEARÁ	566.840.981,00	627.284.968,00	698.200.097,50	769.054.506,00	2.661.380.552,50	35,67%
DISTRITO FEDERAL	15.607.260,00	14.774.258,00	26.708.295,07	30.849.550,00	87.939.363,07	97,66%
ESPÍRITO SANTO	81.890.933,00	118.725.243,00	131.882.690,00	147.029.432,00	479.528.298,00	79,54%
GOIÁS	102.114.665,00	137.517.717,00	169.187.639,00	194.830.665,00	603.650.686,00	90,80%
MARANHÃO	380.306.559,00	450.859.737,00	581.974.593,50	674.208.564,00	2.087.349.453,50	77,28%
MATO GROSSO	55.566.882,00	82.463.116,00	94.949.678,00	103.947.904,00	336.927.580,00	87,07%
MATO G. DO SUL	41.301.670,00	53.258.871,00	77.481.201,50	87.585.506,00	259.627.248,50	112,06%

MINAS GERAIS	578.283.626,00	744.115.417,00	812.148.551,50	864.454.863,00	2.999.002.457,50	49,49%
PARÁ	243.308.958,00	308.419.351,00	401.137.792,50	490.548.966,00	1.443.415.067,50	101,62%
PARAÍBA	244.271.199,00	280.570.637,00	322.810.164,50	362.943.349,00	1.210.595.349,50	48,58%
PARANÁ	223.411.130,00	302.798.071,00	323.438.942,50	328.553.820,00	1.178.201.963,50	47,06%
PERNAMBUCO	433.972.608,00	529.228.910,00	650.924.862,00	763.590.131,00	2.377.716.511,00	75,95%
PIAUI	225.632.494,00	245.783.046,00	287.173.283,50	326.951.832,00	1.085.540.655,50	44,90%
RIO DE JANEIRO	154.106.640,00	241.804.496,00	301.361.263,00	372.552.765,00	1.069.825.164,00	141,75%
RIO G. DO NORTE	174.037.874,00	198.740.015,00	226.946.991,50	250.491.084,00	850.215.964,50	43,93%
RIO G. DO SUL	211.686.201,00	280.723.557,00	314.440.396,00	335.989.858,00	1.142.840.012,00	58,72%
RONDÔNIA	35.180.214,00	53.672.762,00	70.505.519,00	82.907.499,00	242.265.994,00	135,67%
RORAIMA	11.306.147,00	15.112.253,00	24.625.389,50	31.562.512,00	82.606.301,50	179,16%
SANTA CATARINA	83.187.027,00	101.876.130,00	106.862.996,00	106.302.892,00	398.229.045,00	27,79%
SÃO PAULO	424.645.928,91	607.931.744,00	714.036.891,00	836.372.950,00	2.582.987.513,91	96,96%
SERGIPE	96.125.511,00	123.355.110,00	149.541.373,50	167.234.420,00	536.256.414,50	73,98%
TOCANTINS	51.796.265,00	63.356.289,00	78.181.317,50	88.416.222,00	281.750.093,50	70,70%
TOTAIS	5.533.257.937,91	6.897.974.990	8.141.385.750	9.221.205.018	29.793.823.695,91	66,65%

Quadro 15 – Repasses financeiros referentes à Ação 006O no período 2004/2007

Fonte: Sítio do Portal da Transparência (CGU, 2009c). Adaptado pelo autor

Ou seja, a ação, cujo objetivo é melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres, transferindo “renda condicionada ao cumprimento, por parte dos beneficiários do programa, de agenda de compromissos na área da saúde e educação” (MPOG, 2006), geriu recursos bastante volumosos neste período, quase trinta bilhões de reais, que tiveram um expressivo aumento da ordem de 67% das transferências anuais, aproximadamente, durante o PPA 2004-2007. Esse volume de quase trinta bilhões de reais representou, aproximadamente, 5% do total transferido pela União para estados, municípios, Distrito Federal, Instituições privadas com e sem fins lucrativos, ao exterior ou diretamente repassados a cidadãos no período, conforme dados do portal da transparência (CGU,2009c)

Diante da magnitude do Bolsa Família, seja pelo número de beneficiários, seja pelo montante de recursos financeiros envolvidos, o MDS, por meio da SENARC, realizou ações constantes no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de gestão e acompanhamento do Programa durante a vigência do PPA 2004-2007, conforme registram seus próprios Relatórios de Gestão do período.

Portanto, a partir deste ponto, essas medidas de gestão serão expostas, como forma de suportar a verificação da hipótese de influência dos apontamentos de fragilidades efetuados pela CGU durante sua atuação, Ademais, com vistas a cumprir o objetivo da presente pesquisa, os dados referentes às ações de controle empreendidas pela CGU durante a vigência do PPA 2004-2007 serão apresentados, buscando, dessa forma, comparar as mudanças na gestão do PBF, e os apontamentos decorrentes da atuação da CGU por intermédio de auditorias e fiscalizações.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

4.1 As ações de aprimoramento da gestão e normatização da execução do PBF

4.1.1 Observações iniciais

Antes das medidas e ações de aprimoramento e normatização do PBF serem elencadas, faz-se interessante abordar as principais metas instituídas para o programa ao longo do período 2004-2007:

- Em 2004, o Programa Bolsa Família tinha como meta atender 6,5 milhões de famílias, especialmente nas capitais e regiões metropolitanas do País, além de continuar a unificar os programas remanescentes;
- Em 2005, a meta de famílias atendidas passou para 8,7 milhões, que deveriam estar distribuídas em 100% dos municípios brasileiros, acompanhado pelo aperfeiçoamento nos processos de focalização e de monitoramento das condicionalidades exigidas; e
- Em 2006/2007, a meta foi elevada para 11,1 milhões de famílias, ou seja, todas as famílias pobres estimadas pela Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD) de 2004 do IBGE.

O atingimento das metas acima representa, segundo dados expostos por Estrella e Ribeiro (2008, p.626), uma cobertura de cerca de 48 milhões de pessoas, que equivalem a 24% da população brasileira, em que metade das famílias beneficiadas com a transferência de renda são lideradas por um desempregado.

Para complementar a complexidade da gestão, é relevante mencionar a grande extensão territorial do programa (100% dos municípios) e a execução descentralizada, realizada com base na adesão pactuada dos Entes. Portanto, para Kadri (2009, p.3), o Programa Bolsa-Família precisa e vem passando por “diversas modificações e aprimoramentos” refletindo o esforço do MDS de torná-lo cada vez mais aderente aos

objetivos de redução da pobreza e erradicação da fome no País. O autor aponta alguns exemplos destes aprimoramentos:

- a unificação dos programas de transferência de renda existentes anteriormente;
- o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados que suportam o programa;
- a articulação intersetorial;
- a integração com outras políticas de governo; e
- o aprimoramento dos mecanismos de auditoria e controle.

Segundo Filgueiras (2008, p.8), outro mecanismo de aprimoramento da implementação local do PBF foi a adoção, pelo Governo Federal, do repasse de recursos financeiros para gestão local do programa, definidos com base no cálculo de um Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que reflete a qualidade e a integridade das informações constantes no Cadastro Único (apurada por meio do percentual de cadastros de famílias válidos), a atualização da base de dados (considerando o percentual de cadastros atualizados pelo menos a cada dois anos) e as informações do município sobre o cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

Conforme registro no sítio institucional do MDS (2009b), o IGD foi criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27/04/2006, e se constitui de um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 246/05).

Ademais, para que os compromissos assumidos pudessem ser cumpridos, por cada Ente, e mesmo para que o próprio PBF pudesse ser implantado adequadamente, Cunha e Pinto (2008) destacam a necessidade de que vários componentes do Programa precisavam ser regulamentados de forma mais detalhada, elevando a competência normativa ao status de essencial para o sucesso do PBF.

Além dessas informações já apresentadas anteriormente, os Relatórios de Gestão elaborados pela SENARC no período 2004-2007 descrevem uma série de medidas adotadas pela secretaria com vistas a melhorar o desempenho do programa e reduzir impropriedades e riscos inerentes a um programa dessa magnitude, as quais serão destacadas no próximo

subitem desta pesquisa, em seguida, os atos normatizadores das ações do PBF serão detalhados, tudo isso como forma de se permitir verificar a existência de uma correlação, ou não, com os fatos impróprios apontados em trabalhos da CGU.

4.1.2 As ações de aprimoramento da gestão

É notória a importância do Relatório de Gestão como peça de publicidade dos atos de gestão do administrador público em determinado exercício, em face do já mencionado Princípio da Publicidade na Administração Pública brasileira, cuja regulamentação encontra repouso no Artigo n.º 37 da CF/88, reproduzido a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 2005)

Platt Neto et al. (2007, p.78), entendem que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, detalhadamente, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático. Os articulistas lembram, ainda, que o ordenamento jurídico nacional, mediante o Artigo n.º 70 da CF/88, em seu parágrafo único, define que qualquer pessoa “física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”, deve prestar contas de seus atos anualmente, entre outros documentos, por intermédio das seguintes peças: Relatório de Gestão; Demonstrações Contábeis; e Parecer da unidade de auditoria interna.

Portanto, assim o fizeram os gestores da SENARC no período 2005-2008, externando os atos e fatos inerentes à gestão da Secretaria no período 2004-2007, com especial destaque para o Programa Bolsa-Família, servindo de suporte principal desta pesquisa, no que concerne às medidas implementadas com vistas ao aprimoramento da gestão do Programa. Outro instrumento de gestão do MDS/SENARC é a competência normatizadora sobre o PBF, que também será analisada neste trabalho.

Conforme registro no capítulo referente ao procedimento metodológico desta pesquisa, a partir da literatura acerca do PBF e das informações colhidas no próprio conjunto de documentos e registros do Ministério do Desenvolvimento Social, os fatos extraídos das análises dos relatórios de gestão e/ou auditoria/fiscalização serão devidamente tabulados de acordo com a seguinte classificação:

- Gestão das condicionalidades;
- Fiscalização e controle social;
- Oferta de programas complementares;
- Atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do PBF;
- Gestão do cadastro único de programas sociais do Governo Federal;
- Gestão dos benefícios; e
- Descentralização da gestão e integração com estados e municípios.

Como forma de alcançar o objetivo desta pesquisa, após a análise documental, foi efetuada uma seleção dos principais fatos e medidas de aprimoramento da execução do PBF, narrados nos relatórios de gestão dos quatro exercícios sob exame, os quais serão classificados de acordo com os supracitados componentes e/ou estratégias de suporte para o sucesso do programa, que serão expostos a seguir no Quadro 16:

Exercício	Ação/Fato	Código do Componente
2004	Com o objetivo de melhorar a qualidade dos dados cadastrais constantes do Cadastro Único do Governo Federal, realizou auditorias nas folhas de pagamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes;	7
	Celebrou termos de cooperação com 13 Estados, 14 Municípios e com o Distrito Federal	6
	Articulou, intersetorialmente, o cumprimento e o acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde, levando ao MS e ao MEC a disponibilizarem aos Municípios sistemas e ferramentas de acompanhamento dos respectivos públicos sujeitos às condicionalidades	1
	Organizou a pactuação de ações estruturantes para a fiscalização e monitoramento do Programa, construindo o que se decidiu chamar de Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, composta por: MDS, CGU, TCU, o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos Estaduais (MPes).	2
	Propôs ações para implementação do controle social no âmbito do Programa Bolsa Família.	2
2005	Implementação conjunta do programa de transferência de renda, por meio da assinatura de Termos de Cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios	7
	Avaliação da qualidade dos dados cadastrais (teste de consistência) do CadÚnico	5
	Comparação do CadÚnico com outras bases de dados do Governo Federal, em especial com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS	5
	Apoio financeiro aos municípios e estados para a atualização do CadÚnico	5
	Atualização do sistema de aplicativo de entrada de dados no CadÚnico, com a implementação da versão 6.0	5
	Aperfeiçoamento do instrumento de coleta de dados, conduzindo oficina para elaboração de documentos metodológicos de referência para definição de indicadores de elegibilidade do Programa Bolsa Família e para a revisão do formulário.	5
	Diversas ações com foco no acompanhamento escolar, por exemplo: ofícios circulares do Senhor Ministro da Educação para todo os prefeitos e secretários municipais de educação no início de cada período de coleta, reforçando a importância do registro da frequência	1

	escolar; Encaminhamento de telegramas a partir do transcurso da metade do período focando os municípios que não informaram nenhuma frequência ou que informaram em percentual inferior a 80% do seu universo de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família.	
	Diversas ações com foco no acompanhamento da saúde, por exemplo: Visita a grandes municípios para verificação de possíveis adequações do SISVAN Federal com sistemas desenvolvidos pelos próprios municípios; Elaboração e distribuição do "Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde" para profissionais de saúde e gestores do PBF; Realização de 11 capacitações macrorregionais, de maio a agosto/2005, alcançando mais de 650 profissionais da atenção básica.	1
	Incentivo às ações complementares ao PBF, no campo da educação de jovens e adultos (MEC); encaminhamento de informações para orientar os programas de geração de trabalho e renda (MTE); definição de estratégia que facilite o acesso da população mais vulnerável a documentos de identificação (Sec. Esp. Direitos Humanos)	3
2006	Atualização cadastral e disponibilização de nova versão do aplicativo de entrada de dados no CadÚnico (6.0.2) em 19/04/2006 e realização do re-processamento de todos os domicílios que, mesmo	5
	Bloqueio de benefícios dos programas remanescentes cujos beneficiários estivessem com dados incompletos e/ou desatualizados.	6
	Integração do Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao PBF, todas as famílias com crianças em situação de trabalho infantil, e dentro dos critérios de renda do Bolsa Família, serão inseridas no programa.	6
	O estabelecimento de um processo de pactuação com Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando a implementação conjunta de programas de transferência de renda, por meio da adoção das famílias do PBF como alvo privilegiado de outras políticas e programas de caráter estruturante e do co-financiamento de programas de transferência de renda.	7
	Início do processo de aplicação das sanções gradativas para famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, havendo os primeiros bloqueios e suspensões em decorrência de descumprimentos ocorridos.	6
	Implementação de melhorias e adequações para facilitar a operação do sistema de acompanhamento das condicionalidades da saúde pelos municípios.	1
	Substituição do sistema de acompanhamento da frequência escolar desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, utilizado desde outubro de 2004 até setembro de 2006, pelo novo sistema desenvolvido pelo Ministério da Educação, disponível pela internet.	1
	Desenvolvimento de uma estratégia para incentivar o acompanhamento das famílias que descumpriram as condicionalidades, mediante esforços para promover a articulação entre o PBF e o Prog. Atenção Integral à Família – PAIF	1
	As alterações feitas no CadÚnico pelos municípios passaram a repercutir automaticamente na folha de pagamentos, com possibilidade de alteração de valores de benefícios e mesmo de exclusão de famílias da folha de pagamento	6
	A SENARC publicou, em dezembro de 2006 o Manual de Gestão de Benefícios.	6
	A CAIXA realizou a substituição dos cartões do “Programa Bolsa Escola”, “Programa Bolsa Alimentação” e “Cartão do Cidadão – Governo Federal”, cujos beneficiários já haviam sido transferidos para o Programa Bolsa Família	4
	Foi finalizada a negociação do novo contrato com a CAIXA, contribuindo, primeiramente, para a garantia de um patamar mínimo de atendimento das famílias e das demandas do Governo Federal	4
	O PBF buscou integração com outras políticas do Governo Federal no intuito de maximizar oportunidades de inserção social e econômica para as famílias beneficiárias. A partir de informações disponíveis no Cadastro Único, foram realizados diversos cruzamentos cadastrais com dados de outros programas públicos.	3
	Publicação do edital do Prêmio de Práticas Inovadoras, que teve como objetivo principal identificar, sistematizar e estimular boas práticas de gestão do PBF em âmbito local.	7
	Implementação de ações no sentido de garantir a efetividade, transparência e controle do Programa Bolsa Família, entre elas: a) aperfeiçoamento do Sistema de Controle de Ocorrências, implantado pela Coordenação-Geral de Fiscalização; b) informatização e otimização da gestão de informações relativas ao processamento e acompanhamento das denúncias; c) reavaliação do fluxo e da metodologia aplicados no tratamento de denúncias	2
	Capacitação dos gestores locais: 1) Oficina de imersão no Programa Bolsa Família; 2) Mobilização dos Gestores Municipais do PBF e de Integrantes da Instância de Controle Social; 3) Mobilizações com integrantes de Instâncias de Controle Social, realizadas em 20 Estados brasileiros	7
Identificação das instâncias de controle social, a partir do processo de adesão dos municípios ao PBF, para buscar fortalecer as suas ações, frente a uma série de	2	

	atividades/ações realizadas pela SENARC para melhoria da atuação das Instâncias de Controle Social	
2007	Disponibilização de duas novas versões do Aplicativo do CadÚnico desenvolvidas, no exercício de 2007, buscando facilitar o trabalho das prefeituras no cadastramento e atualização dos dados das famílias.	5
	Foram realizados cruzamentos de informações do CadÚnico com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), do Ministério da Previdência Social.	5
	Foi criado um fórum nacional de acompanhamento das condicionalidades, composto pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação e por representantes dos secretários estaduais e municipais das mesmas áreas.	1
	Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon), que vai permitir a gestão de condicionalidades pelo município quando for concluído.	1
	Cruzamento de dados entre as informações das famílias do CadÚnico e as de pessoas com emprego formal constates na base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).	5
	Implementação de medidas voltadas para a melhoria dos processos de gestão de benefícios, desde a concessão de benefícios, passando pelos processos operacionais voltados para a manutenção, melhoria da logística de pagamento e depuração da folha de pagamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes.	6
	Aperfeiçoamento do monitoramento e do controle de todo o processo de emissão e distribuição do Cartão Bolsa Família, bem como para a diminuição do estoque de cartões a entregar pela CEF.	4
	Foram implementadas pela CAIXA diversas demandas de Tecnologia de Informação solicitadas pela Senarc com vistas a corrigir problemas apresentados no funcionamento diário do Sibec.	4
	Foi elaborado um projeto, com apoio do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), para criação de um novo Sistema de Gestão de Benefícios para o Programa Bolsa Família.	6
	Ampliação das ações complementares ao Bolsa Família, por meio da integração a programas do Governo Federal.	3
	Foram adotadas as seguintes estratégias de atuação em relação à temática do controle social: Articulação com os gestores do PBF; Capacitação; Comunicação; Monitoramento/Avaliação.	2
	Aperfeiçoamento do Sistema de Controle de Ocorrências implantado pela Coordenação-Geral de Fiscalização; informatização e otimização da gestão de informações relativas ao processamento e acompanhamento das denúncias; reavaliação do fluxo e da metodologia aplicados no tratamento das denúncias; melhorias na abertura e formalização dos procedimentos administrativos; e redimensionamento do espaço físico.	2
	Foram celebrados termos de cooperação com um estado, quatro municípios e com o Distrito Federal	7
Renegociação para prorrogar o contrato com a CAIXA.	4	
Pesquisa sobre a utilização dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada.	7	

Quadro 16 – Ações de aprimoramento 2004-2007

Fonte: MDS (2005a; 2006a; 2007; 2008), adaptado pelo autor

A figura 9, que dá uma forma de gráfico ao quadro anterior, deixa mais evidente a evolução das ações dos gestores da SENARC com vistas ao aprimoramento do PBF:

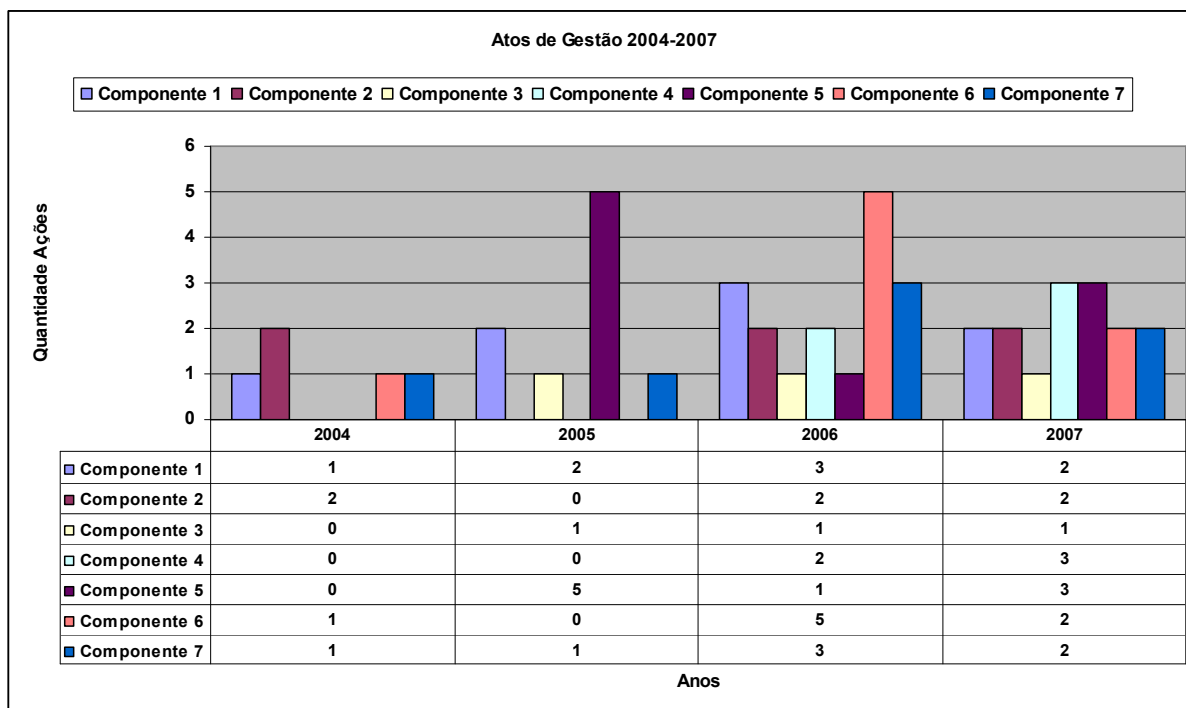


Figura 9- Atos de gestão 2004-2007

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da presente tabulação de dados e informações da gestão no âmbito do PBF, observa-se que, no primeiro ano, a fiscalização e o controle social tiveram maior representatividade em um universo pequeno de ações. Em 2005, incrementou-se a atuação da SENARC, e a principal preocupação foi a gestão do Cadastro Único dos possíveis beneficiários de programas sociais do Governo Federal, seguida pela atenção com as condicionalidades vinculadas ao programa.

Já em 2006, o foco da busca por melhorias foi a gestão de benefícios concedidos às famílias, acompanhado de perto pela preocupação com medidas voltadas para a gestão das condicionalidades do programa e para o incremento da integração e descentralização da gestão e das ações do PBF com estados e municípios. No ano de 2007, por sua vez, não houve apenas um componente do programa que merecesse atenção tão destacada dos demais, havendo um número maior de medidas voltadas para o aprimoramento da relação com a CEF e para o aperfeiçoamento da gestão do CadÚnico na mesma medida.

A evolução nas ações de gestão no âmbito do MDS/SENARC ficou evidenciada nos quadros e registros anteriores, exemplificando as atribuições de coordenação, gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família executadas pelo Órgão, cuja competência está

definida no artigo 2.º do Decreto Federal n.º 5204/2004, regulamentador do PBF, reproduzido a seguir:

Art. 2.º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução (BRASIL, 2004d)

Logo, a competência do MDS, e por extensão da SENARC, são indiscutíveis para o exercício das atribuições de gestão, coordenação, desenho e formatação do programa, financiamento, contratação e acompanhamento do agente operador, coordenação das ações necessárias à concessão e ao pagamento dos benefícios, controle da execução, fiscalização, e normatização, atribuição esta que merecerá especial atenção adiante.

4.1.3 As ações normatizadoras no âmbito do PBF

Cunha e Pinto (2008, p.07) observam, em sua análise acerca da implantação e gestão do PBF, que foi preciso o MDS construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação ao programa, nos quais os municípios e estados se comprometessem a desenvolver ações específicas, indispensáveis para a implementação do PBF nos seus territórios, conforme explicações dos articulistas a seguir:

Do ponto de vista do compartilhamento de responsabilidades entre esferas de governo, embora a Constituição da República defina que o combate à pobreza e à desigualdade são objetivos da federação, o fato de não prever o direito à renda como direito constitucional e, ainda, a criação do Bolsa Família por lei ordinária, portanto sem poder para definir responsabilidades para estados e municípios, fez com que sua implementação dependesse de processos de negociação e coordenação federativa com características diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras (CUNHA e PINTO, 2008, p.07).

No entanto, apesar do aludido mecanismo voluntário ter tomado a forma de “Termos de Adesão” assinados pelos Entes e pelo Governo Federal, a partir do ano de 2004, toda a finalização do desenho e regulamentação do Bolsa Família ainda estava por ser construída durante o mesmo ano de 2004 e o ano de 2005. Nesse sentido, Cunha e Pinto (2008, p.10) destacam, como exemplo, os municípios terem assumido, por meio do termo de adesão, responsabilidades por “acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal”, sem

que as normas e instrumentos para o acompanhamento das condicionalidades estivessem regulamentados naquele momento.

Para que os compromissos assumidos nos respectivos Termos de Adesão pudessem ser cumpridos, por cada Ente, e mesmo para que o próprio PBF pudesse ser implantado adequadamente, os vários componentes do Programa precisariam ser regulamentados de forma mais detalhada (CUNHA e PINTO, 2008).

Verifica-se, ao analisar a evolução do Programa Bolsa Família, que o arcabouço normativo que o regula é diversificado: leis; decretos; portarias; instruções operacionais e instruções normativas, que traduzem a tentativa de aprimorar sua gestão ao passar dos tempos. Ademais, como lembra Mesquita (2006, p.471), apesar dos atores envolvidos pertencerem às três esferas de governo, os municípios são os principais executores e devem se adequar à normatização estabelecida pelo MDS, que mantém o “controle da agenda de implementação e desenvolve ações para incentivar e obrigar” os entes municipais a melhorarem sua atuação.

Portanto, há que se destacar o papel normatizador do MDS/SENARC sobre as ações vinculadas ao programa, especialmente pelo seu perfil descentralizado, que eleva os governos municipais ao papel de principais gestores locais do PBF. Este papel, de promotor de normas reguladoras do programa, ficou evidenciado no Decreto Federal n.º 5.550, de 22/09/2005, que aprovou a estrutura regimental do ministério, e atribuiu à SENARC a competência de “promover a normalização da Política Nacional de Renda e Cidadania”, da qual o PBF e o CadÚnico são os principais vetores (BRASIL, 2005b).

Esses normativos editados no período 2004-2007, disponíveis no sítio institucional do MDS (2009d), serão discriminados no Quadro 17 com exceção das leis e decretos, por se tratarem de instrumentos cuja formulação extrapola a competência dos gestores federais do programa, preservando-se a classificação anterior utilizada para avaliação das ações dos gestores, como mais uma forma de se avaliar a ocorrência, ou não, de alguma relação entre os apontamentos efetuados pela CGU em suas ações de controle (Auditorias e Fiscalizações) e as melhorias na gestão do PBF:

Exercício	Normativo	Descrição	Código dos Componentes
2004	Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004	dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades.	01
	Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004	dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades.	01
	Portaria SENARC/MDS nº 1/2004	disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar, as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local do Programa Bolsa Família.	02
	Portaria GM/MDS nº 660/2004	autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família	02
	Portaria GM/MDS nº 737/2004	regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa Família	06
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 1/2004	divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral	05
2005	Instrução Normativa MDS nº 1/2005	divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família	02
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 4/2005	divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral	05
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5/2005	divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral	05
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7/2005	divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.	05
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 8/2005	divulga (...) orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.	05
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9/2005	divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, (...).	02/07
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 10/2005	divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.	05
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 11/2005	divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre	06

		os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal	
	Portaria GM/MDS nº 246/2005	aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.	02/07
	Portaria GM/MDS nº 360/2005	estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.	05/07
	Portaria GM/MDS nº 454/2005	altera a Portaria GM/MDS nº 360/2005	05/07
	Portaria GM/MDS nº 532/2005	define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes	06
	Portaria GM/MDS nº 551/2005	regulamenta a gestão das condicionalidades do programa (...).	01
	Portaria GM/MDS nº 555/2005	estabelece normas e procedimentos para gestão de benefícios do programa (...)	06
	Portaria GM/MDS nº 672/2005	altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005 (...).	02/05/06/07
2006	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 12/2006	divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.	05/06
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13/2006	divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios	06
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 14/2006	divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do programa (...)	06
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 15/2006	divulga aos Estados e Municípios orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.	06
	Portaria GM/MDS nº 68/2006	altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.	02/05/06/07
	Portaria GM/MDS nº 148/2006	estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa	07
	Portaria GM/MDS nº 232/2006	altera prazos fixados na Portaria GM/MDS	05/07

		nº 360, de 12 de julho de 2005	
	Portaria GM/MDS nº 256/2006	Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.	07
	Portaria GM/MDS nº 380/2006	altera prazos fixados na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005	05/07
2007	Instrução Operacional nº 17/2007	divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes do ensino fundamental de 9 anos no Cadastro Único de Programas Sociais.	05
	Instrução Operacional nº 18/2007	divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.	06
	Instrução Operacional nº 19/2007	divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado "Base CAIXA", disponibilizado aos municípios para importação pelo aplicativo off-line no caso de perda total ou parcial de sua base local do cadastro.	05
	Instrução Operacional Conjunta Senarc/MDS – Secad/MEC Nº 01/2007	divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado.	03
	Instrução Operacional nº 20/2007	divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.	05
	Portaria nº 40/2007	Altera portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.	07
	Portaria nº 176/2007	Altera a Portaria nº 532, de 3 de novembro de 2005, para definir novas regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa	06
	Portaria nº 287/2007	altera prazos fixados na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005	05/07
	Portaria nº 350/2007	dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	07
	Portaria nº 416/2007	altera prazos fixados na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005	05/07

Quadro 17 – Arcabouço normativo do PBF editado entre 2004-2007

Fonte: MDS (2009d) adaptado pelo autor

A figura 10, que dá uma forma de gráfico ao quadro anterior, deixa mais evidente a evolução das ações dos gestores do MDS/SENARC com vistas ao aprimoramento do PBF mediante a competência normativa do Órgão:

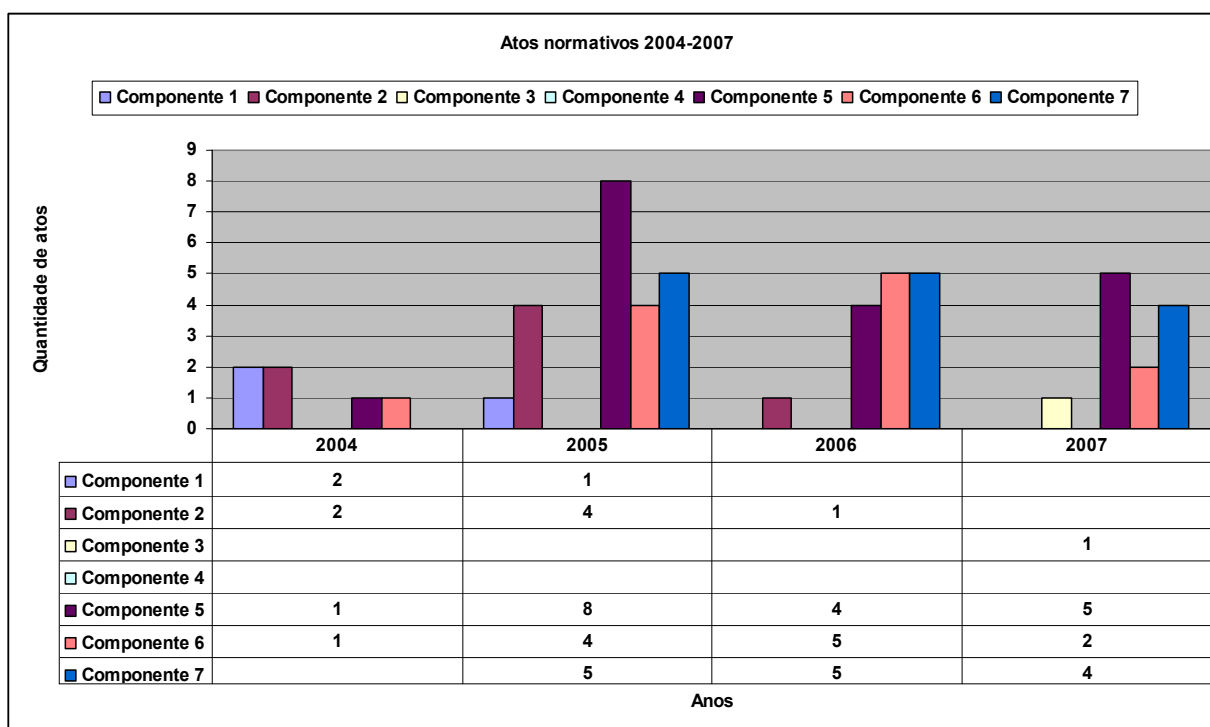


Figura 10 – Arcabouço normativo do PBF editado entre 2004-2007

Fonte: MDS (2009d) adaptado pelo autor

Analisando-se os dados acima, verifica-se que o processo normativo teve seu pico no biênio 2005-2006, período de consolidação da política social do MDS, corroborando afirmação anterior de Cunha e Pinto (2008). Outro ponto observado, diz respeito à principal preocupação dos gestores do PBF, quando exercendo a competência normatizadora do Órgão, que foi a preocupação em regulamentar o tripé: Gestão do Cadastro Único, Gestão de Benefícios e Gestão descentralizada e integrada com estados e municípios, cujos atos normativos representaram cerca de 80% da produção do período.

4.2 As ações de controle empreendidas pela CGU sobre o PBF

4.2.1 Observações iniciais

No ambiente dos programas governamentais são articuladas e explicitadas as parcerias entre as diferentes esferas do setor público (União, estados e municípios) e entre o mesmo setor público, a iniciativa privada e as organizações sociais, além de se prestar como parâmetro para a avaliação da gestão pública e proporcionar a transparência e a visibilidade necessárias ao controle social (HOFLING, 2001, p.3).

No que tange à avaliação de programas de governo, deve-se registrar que, fato já mencionado nesta pesquisa, o mesmo dispositivo legal que organizou o sistema de planejamento e orçamento federal, Lei n.º 10.180/2001 (BRASIL, 2001), também regulou o sistema de controle interno do Poder Executivo, atribuindo aos dois a competência para o exercício de avaliações de programas de governo. Entretanto, as áreas de planejamento e controle exercerão avaliações distintas sobre as ações governamentais, cabendo ao planejamento uma avaliação sob a ótica da eficácia e da efetividade, enquanto o controle interno se incumba de avaliar os resultados dos programas do governo federal sob o prisma da eficácia e eficiência.

No entanto, os tipos de avaliação sobre os programas governamentais não se resumem aos dois citados anteriormente. A literatura sobre esse assunto é bastante vasta e aqui não se pretende esgotar assunto tão complexo, mas sim descrever de forma detalhada os apontamentos decorrentes da avaliação efetuada no âmbito do Sistema de Controle Interno pela CGU, dentro do escopo da pesquisa.

É sabido que existe um sobreposição das atividades de controle e de avaliação das ações governamentais inerentes à gestão do PPA no Brasil. No caso do controle interno (fiscalização, controle e auditoria), a avaliação, geralmente, cumpre a função de verificação do que foi especificado e da legalidade das ações, sendo inerente ao processo, a emissão de recomendações para retificação das inconsistências, focalizando na verificação do

especificado e na correção de desvios durante a execução do programa, aproximando-se daquilo classificado como “monitoramento” (NADER, 2005, p.10).

Recorrendo-se ao já mencionado glossário elaborado pela ENAP (2007, p.10), conclui-se que o monitoramento é um conjunto de estratégias de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar oportunamente as vantagens e fragilidades na sua execução, possibilitando os ajustes e correções necessários à maximização de resultados. Esta pesquisa adotará como monitoramento o tipo de acompanhamento dos programas de governo efetuado pela CGU, por meio da SFC, mediante a realização de ações de controle (auditoria e fiscalização), pois esse método de avaliação, conforme registra Ribeiro (2008, p.5), prende-se à análise do processo em execução, idêntico ao trabalho praticado no âmbito do SCI, uma vez que o método permite avaliar se o programa está ou não em conformidade com seu desenho planejado anteriormente, bem como se está atingindo a população-alvo etc.

Logo, o papel da CGU/SFC, no caso do PBF, é avaliar a gestão do MDS/SENARC, por meio da auditoria exigida para compor o processo de prestação de contas ao TCU, além de fiscalizar a execução descentralizada do programa em âmbito local, essencialmente por meio do programa de fiscalização por sorteios, fornecendo subsídios para correção de possíveis desvios do Programa, conforme detalhamento adiante.

4.2.2 As Auditorias de Avaliação da Gestão

Com a publicação da Lei n.º10.180/2001, a CGU/SFC consolidou um modelo centrado na avaliação da execução das políticas públicas governamentais e na avaliação dos gestores, ou seja, na avaliação da execução da ação governamental e da gestão pública (SFC, 2001b, p.10; CASTRO, D, 2008, p.139).

Esta ação é classificada pelo código 6430 (Avaliação da Gestão dos Administradores Públicos Federais), dentro do Programa 1173 (Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção), tendo a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à

eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 74 da CF/88.

Olivieri (2008, p.68-69) descreve esse processo como se iniciando por meio de uma análise das informações inseridas nos relatórios de gestão, confrontados com os dados registrados nos sistemas de informação oficiais, especialmente o SIAFI, combinando a análise com os resultados provenientes da fiscalização da execução física dos programas a cargo do Órgão em estados e municípios, que se complementam com a avaliação dos instrumentos de gestão e controle da entidade auditada. A autora conclui com a afirmação de que esse processo alimenta tanto as avaliações de programas de governo quanto às avaliações da gestão.

O referido processo de avaliação da gestão se inicia com o estabelecimento de uma diretriz anual expedida pelo Tribunal de Contas da União, cujas etapas posteriores, conforme registra Olivieri (2008, p.71-72), são as seguintes:

- As instâncias da CGU editam as diretrizes internas ao Órgão e as orientações para os gestores do Poder Executivo Federal;
- Os gestores montam seus processos de prestação de contas e os enviam para a CGU;
- A CGU emite as ordens de serviço para que as Unidades Regionais executem os trabalhos de auditoria;
- Concluído o trabalho, são gerados os relatórios de auditoria e respectivos certificados e pareceres dos dirigentes do Controle Interno, para encaminhamento ao TCU, por meio do Assessor Especial de Controle Interno do respectivo Ministério, para julgamento;
- As recomendações expedidas durante a auditoria anual de avaliação da gestão são monitoradas por meio de um documento denominado Plano de Providências, até que novo ciclo se inicie.

Os dirigentes de controle interno emitem os certificados e pareceres sobre as contas dos gestores federais com três classificações: Regular; Regular com ressalva ou Irregulares, os quais a IN SFC n.º01/2001 assim define:

3. Os tipos de Certificado são:

I. Certificado de Regularidade - será emitido quando o Órgão ou Unidade de Controle Interno formar a opinião de que na gestão dos recursos públicos foram adequadamente observados os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

II. Certificado de Regularidade com Ressalvas - será emitido quando o Órgão ou Unidade de Controle Interno constatar falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes governamentais, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e que, pela sua irrelevância ou imaterialidade, não caracterizem irregularidade de atuação dos agentes responsáveis.

III. Certificado de Irregularidade - será emitido quando o Órgão ou Unidade de Controle Interno verificar a não observância da aplicação dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, constatando a existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável para a Fazenda Nacional e/ou comprometam, substancialmente, as demonstrações financeiras e a respectiva gestão dos agentes responsáveis, no período ou exercício examinado. (SFC, 2001a, p.60)

Com vistas a cumprir esse citado rito, a CGU avaliou a gestão dos administradores da SENARC nos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007, manifestando-se sobre os resultados e controles mantidos pela secretaria nos aspectos: operacional, orçamentário, patrimonial, financeiro, de recursos humanos e de suprimento de bens e serviços, como forma de permitir a certificação das contas dos gestores e a emissão de um parecer do controle interno.

As mencionadas atribuições estão inseridas no conceito de atendimento ao preceito Constitucional, insculpido no Art. 74, IV, que caracteriza as ações de controle interno também como atividade de apoio ao controle externo, especialmente no âmbito dos processos de prestação de contas dos gestores federais ao TCU.

Em face da localização da secretaria ser em Brasília, a equipe de auditoria da CGU foi composta por servidores do Órgão Central da Controladoria, também localizado na Capital Federal, mais especificamente por analistas e técnicos da Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social da SFC (DS/SFC).

O resultado desse trabalho pode ser observado de forma resumida no Quadro 18 a seguir, que destacará os apontamentos de impropriedades pertinentes ao PBF, efetuados por equipes de auditoria nos quatro exercícios em questão, associados aos já mencionados componentes e/ou estratégias de suporte para o sucesso do programa, correlação que considerará, também, as recomendações de adequação efetuadas pela auditoria. Destaque-se que este resumo se eximirá de evidenciar quaisquer outras impropriedades/ressalvas desvinculadas do PBF, detectadas pelos servidores da DS/SFC nesse período:

Exercício	Descrição sumária da ressalva	Código do componente
2004	Intempestividade no atendimento e deficiência na forma de controle das denúncias recebidas de irregularidades na execução do PBF;	02
	Existência de cartões de benefícios retidos em agências da Caixa Econômica Federal	04
	Beneficiários cujos cartões encontram-se retidos nas agências da Caixa, incluídos na folha de pagamentos, gerando repasses financeiros e em custos desnecessários	04
	Existência de quantidade expressiva de benefícios não sacados comprometendo a efetividade dos Programas de distribuição de renda	04
	Falha no processamento das operações de bloqueio e suspensão de benefícios em duplicidade pela Caixa Econômica Federal	04
	Existência de beneficiários sem informação de endereço na base de dados apresentada pela Caixa Econômica Federal.	04
	Não devolução, pela Caixa, de recursos financeiros não utilizados do exercício de 2003.	04
	Falta de atendimento, pela Caixa, de demandas de tecnologia de informação.	04
	Existência de famílias beneficiárias com cartões bloqueados na folha de pagamentos do programa.	04
	Existência de Termos de Cooperação sem clausula prevendo penalidades, para as infrações ao mesmo.	07
2005	Inconsistências na Folha de Pagamentos do Bolsa Família	06
	Existência de saldos de recursos não sacados após 90 dias	04
	Existência de Cartões Pendentes de Entrega pela CAIXA	04
	Emissão de cartões para localidades distintas do domicílio do beneficiário.	04
	Não implementação de sistema informatizado para o controle e ausência de tempestividade no atendimento das denúncias recebidas pela SENARC.	02
2006	Divergências entre informes da SENARC sobre status de NIS e a situação de fato.	05
	Ausência de controle do quantitativo dos cartões emitidos e não entregues.	04
	Famílias beneficiárias do PBF recebendo simultaneamente o benefício do PETI	06
	Inconsistência nos pagamentos realizados pela SENARC aos municípios pela melhoria dos dados do CadÚnico.	05
	Ausência de informações quanto ao quantitativo de beneficiários nos "status" de bloqueado, suspenso e cancelado	06
	Duplicidades de pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família e os dos Programas Remanescentes	06
	Crianças do Programa Bolsa Família cadastradas em mais de uma família, recebendo benefício em multiplicidade.	05
2007	Ausência de providências relativas a ressarcimentos de benefícios pagos de forma indevida, em decorrência da existência de beneficiários com renda per capita superior à estabelecida pelo Programa, conforme constatações verificadas nos relatórios de fiscalização referentes ao 20º, 21º e 22º sorteios.	06
	Ausência de normativo consolidado que discipline a atuação do gestor municipal na aplicação dos recursos do IGD	07
	Ausência de devolução de recursos do Programa Bolsa Família repassados à CAIXA e não sacados pelos beneficiários, referente aos exercícios 2004, 2005 e 2006, decorrentes da	04

	integração do PBF com os Programas Renda Minha e Solidariedade do Governo do Distrito Federal	
--	---	--

Quadro 18 – Ressalvas nos Relatórios de Auditoria de Gestão

Fonte: MDS (2005c; 2006b; 2007a; 2008b) adaptado pelo autor.

Da mesma forma que nos quadros anteriores, referentes às medidas de gestão dos responsáveis pela execução do PBF, aqui será dada uma forma de gráfico ao quadro anterior, deixando mais evidente as áreas do programa mais sensíveis sob a ótica dos auditores da CGU, no momento de avaliação da SENARC:

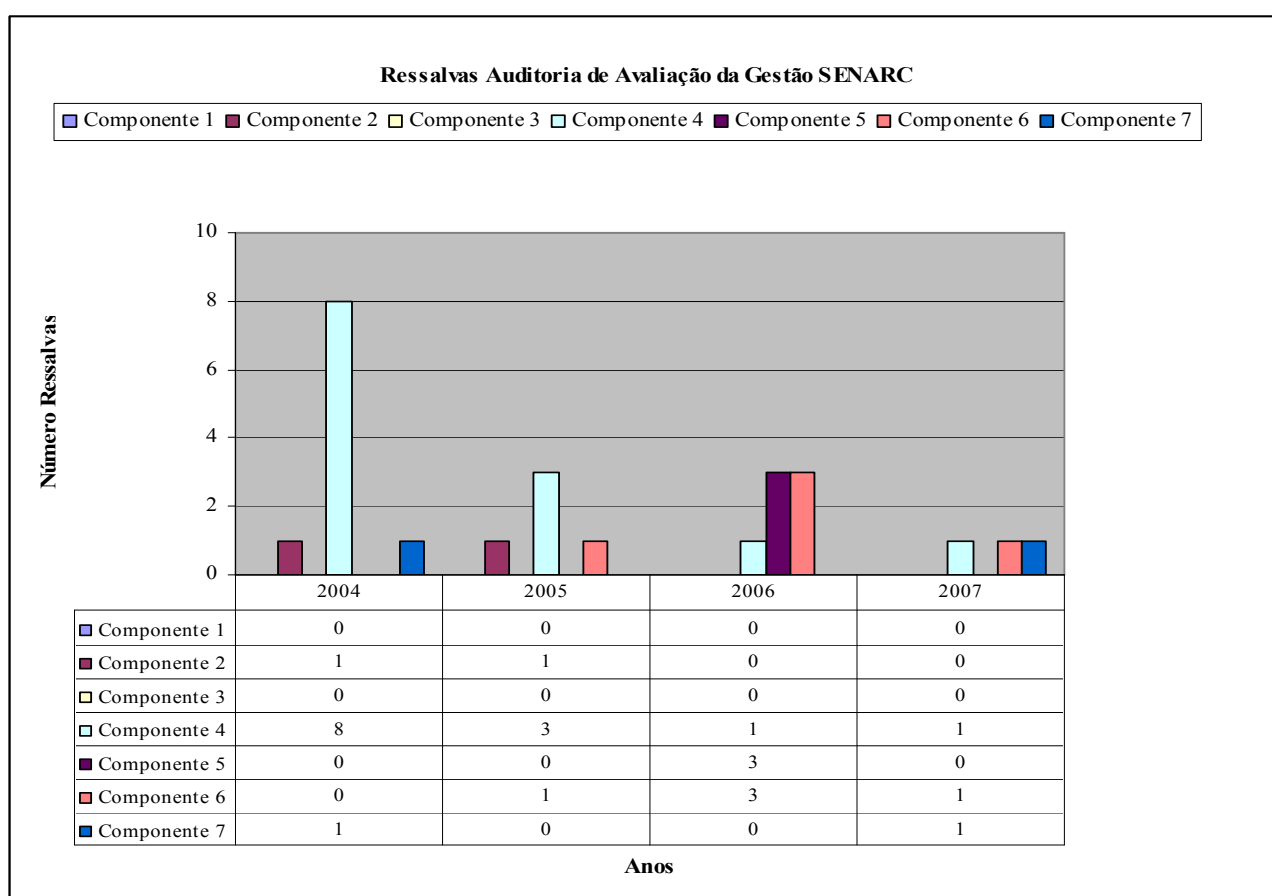


Figura 11- Ressalvas da Auditoria de Avaliação da Gestão

Fonte: MDS (2005c; 2006b; 2007a; 2008b) adaptado pelo autor.

Ficou muito evidente a fragilidade inicial da relação entre o MDS e a Caixa Econômica Federal, empresa que tem a função de agente operador do Programa Bolsa Família. Apesar do contrato com o MDS definir suas atribuições, as quais estão reguladas pelo Decreto n.º 5.209/04, as ações da CEF foram muito contestadas no início da execução do programa, reduzindo-se um pouco com o passar dos anos, mas nunca deixando de ser ressaltada de alguma maneira nos trabalhos de avaliação da gestão da SENARC.

Outra área que mereceu atenção foi a gestão de benefícios, que é composta por todas as atividades que envolvem movimentação no pagamento dos benefícios às famílias, desde ações de inclusão das mesmas no programa até a realização de bloqueios, desbloqueios e cancelamentos de benefícios, cujas ressalvas se repetiram em três exercícios seguidos. Por outro lado, quando se observam os números absolutos, verifica-se que a quantidade de ressalvas se reduziu significativamente de 2004 a 2007.

Embora importantes, as auditorias de avaliação da gestão no âmbito da SENARC não são suficientes para avaliar a execução do programa, como, aliás, já foi relatado neste trabalho, que reproduziu texto extraído de relatório de gestão da CGU, que informa ser o trabalho de controle da execução de programas de governo executado, principalmente, com base nos resultados das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Isso ocorre pelo fato da CGU não possuir capacidade operacional para atuar concomitantemente nas duas vertentes que abordam programas de governo (sorteios e avaliação de programas). Assim, os dados coletados no sorteio trazem subsídios para que as coordenações-gerais possam manifestar-se sobre a execução dos programas/ações de governo (CGU, 2007, p.19). Portanto, as informações decorrentes da fiscalização empreendida pela CGU no período 2004-2007 serão detalhadas no subitem a seguir.

4.2.3 As fiscalizações da CGU sobre o PBF

O programa de fiscalização, originalmente instituído por meio da Portaria CGU n.º 247, de 23/06/2003 (CGU, 2003), consiste em um mecanismo de sorteio público, realizado nas dependências da Caixa Econômica Federal, para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados ou dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados.

Esse mecanismo se aplica muito bem ao PBF, por ser o mesmo um programa de caráter federativo, em que sua gestão é feita de forma compartilhada pelos três níveis

governamentais (municipal, estadual e federal), tendo a União o papel relevante de articulação e coordenação das ações dos atores envolvidos.

No entanto, Kadri (2009, p.02) afirma que a gestão do programa e do CadÚnico, embora devam ser realizadas pelas três esferas de governo, são administrados principalmente pelos municípios. São eles os responsáveis pela identificação, caracterização e cadastramento das famílias pobres para o recebimento do benefício do Bolsa-Família.

Do ponto de vista dos recursos orçamentários, em 2004, primeiro ano do PPA 2004-2007, o repasse total de recursos às famílias foi de R\$ 5,62 bilhões, contra R\$ 8,76 bilhões em 2007, ocasionando uma elevação dos gastos de 0,20% para 0,34% do PIB. Os nove estados nordestinos, por exemplo, concentram mais de 45% da população pobre do Brasil e 100% dessas famílias são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, especialmente a Bahia, que possui o maior número de beneficiários. No Nordeste, em 2007, foram investidos R\$ 4,6 bilhões, fato justificado pela distribuição de famílias beneficiadas pelo PBF: Nordeste (50,47%), Sudeste (25,79%), Sul (8,66%), Norte (9,79) e Centro-Oeste (5,29%), representados graficamente na forma da Figura 12 a seguir. (MDS, 2008, p.13).

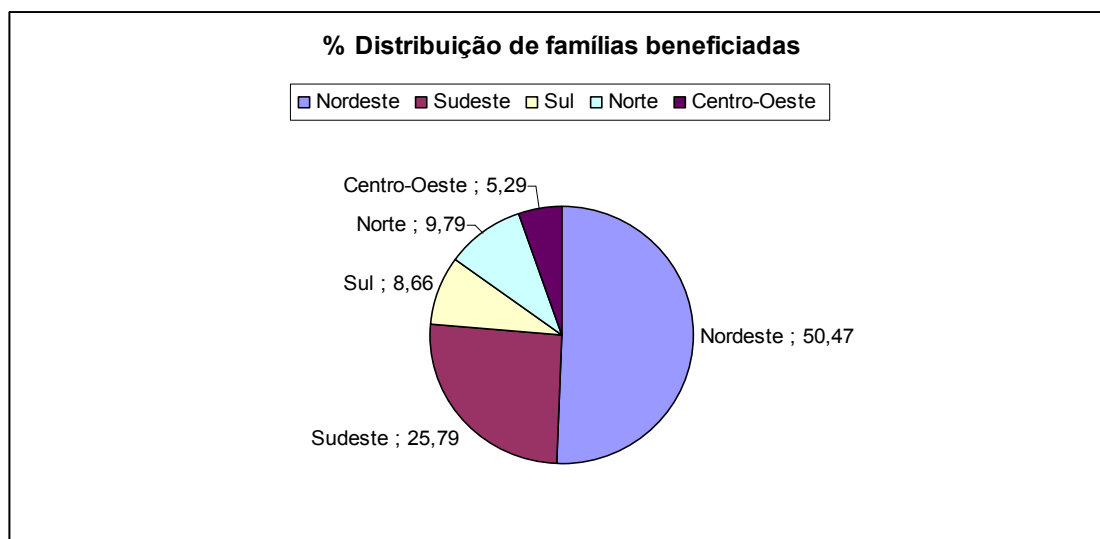


Figura 12 – Distribuição de famílias beneficiadas por região

Fonte: MDS (2008), adaptado pelo autor.

A principal Ação do Programa no orçamento é a 006O – transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza – que possui como objeto, tal qual indicado em sua denominação, a transferência direta de recursos financeiros às famílias em condição de pobreza. Com vistas à adoção de ações de controle por parte da

CGU, esta Ação foi classificada como essencial, segundo os critérios de hierarquização do Órgão (SFC, 2006, p.04).

Os critérios de hierarquização da CGU levam em conta a materialidade das ações orçamentárias, ou seja, o volume de recursos alocado àquela ação. No caso da Ação 006O, o volume de recursos é expressivo, tendo chegado aos R\$ 29.793.823.695,91 nos quatro anos de execução do PPA 2004-2007, dos quais os principais estados em cada uma das regiões receberam, cerca de, 34,4% desse volume de recursos, conforme registro do sítio do Portal da Transparência (CGU, 2009c) destacado a seguir:

- Região Nordeste: Bahia R\$4.025.410.302,50
- Região Sudeste: Minas Gerais R\$2.999.002.457,50
- Região Sul: Paraná R\$1.178.201.963,50
- Região Norte: Pará R\$1.443.415.067,50
- Região Centro-Oeste: Goiás R\$ 603.650.686,00

As atividades de fiscalização da CGU objetivaram comprovar a correta operacionalidade do Programa. As fiscalizações, decorrentes do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, constituem-se na principal forma de atuação do Controle Interno no Programa Bolsa Família no período 2004-2007. Segundo a própria CGU (2007, p.04), as fiscalizações concentram-se na verificação de sua execução descentralizada, especialmente quanto à: a) atuação/monitoramento do gestor local sobre o programa; b) oferta das ações complementares; c) fidedignidade dos dados cadastrais; d) atuação/bloqueios por multiplicidade cadastral e de benefícios; e) constatação do cumprimento das condicionalidades pelas famílias.

Além dos pontos anteriormente citados, a atuação da CEF e da instância do controle social (existência, atuação etc.) também é objeto de avaliação por parte da CGU, bem como são feitas visitas às famílias beneficiárias, objetivando verificar sua existência e seu enquadramento aos critérios definidos para o Programa. As informações resultam da análise da documentação obtida com gestores municipais, nas agências da CEF, nas instâncias de controle social e por meio das entrevistas realizadas com dirigentes de escolas e com beneficiários do programa selecionados previamente (CGU, 2007, p.04).

Desde o 10º Sorteio, cujas atividades de fiscalização compreenderam o período de 14 a 18 de junho de 2004, o PBF é fiscalizado pelas regionais da CGU. Durante a vigência do PPA 2004-2007, foram realizados dezoito sorteios de municípios e sete sorteios estaduais, acarretando a realização de fiscalizações em 1060 municípios e 59 estados, assim detalhados no Quadro 19 a seguir:

Ano	Sorteio de Municípios	N.º de Municípios	Sorteio de Estados	N.º de Estados
2004	07	400	01	05
2005	05	300	03	36
2006	03	180	01	12
2007	03	180	02	16

Quadro 19 – Sorteios 2004-2007

Fonte – CGU (2005; 2006a; 2007b; 2008a)

Para cada município fiscalizado é elaborado um relatório onde são registradas as impropriedades na execução dos programas/aplicação dos recursos federais identificadas pelas equipes da CGU, esse relatório ainda preliminar contendo as constatações das fiscalizações é encaminhado para os gestores municipais, federais, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministérios Públicos e Polícia Federal, bem como às Comissões de Fiscalização e Controle das duas Casas Legislativas (MOTA, 2007). Ademais, a divulgação dos resultados dos trabalhos do sorteio também é realizada na Internet, por meio da página da CGU na Internet (www.cgu.gov.br), com acesso amplo a quaisquer interessados.

Como registra Olivieiri (2008, p.78), essa fase operacional do programa de sorteios, referente à comunicação dos apontamentos aos gestores federais, ocorre por meio da elaboração de notas técnicas a partir dos relatórios de fiscalização das unidades regionais da CGU, encaminhadas aos gestores federais nos ministérios responsáveis pelos programas implementados nos municípios, neste caso a SENARC/MDS. A autora lembra ainda que as notas podem solicitar “providências como instauração de TCE, revisão dos procedimentos de repasse dos recursos, alteração das rotinas internas do programa”, sendo esta última opção a que mais interessa nesta pesquisa.

No caso dos estados fiscalizados o procedimento é semelhante ao adotado com relação aos municípios. Cumpre registrar, no entanto, que a área de assistência social, que incluiria o Programa Bolsa-Família, foi sorteada em 2005, mas o PBF não foi objeto de análise por parte da CGU naquele sorteio.

Foram selecionados os municípios dos estados mais representativos para o PBF em cada região do País, conforme recursos repassados pelo MDS no âmbito da Ação Orçamentária 0060. Registre-se que os municípios fiscalizados pela CGU, nas unidades de federação em destaque (Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pará e Goiás), representaram cerca de 32% do total de municípios visitados pela CGU, havendo uma vinculação entre volume de recursos e quantidade de municípios fiscalizados.

Portanto, o trabalho consistiu na análise individual de relatório por relatório de fiscalização em municípios, cujos números envolvidos são expressivos, seja pela quantidade e característica das ressalvas apontadas sobre a gestão do PBF em âmbito municipal, seja pela evolução do volume de recursos repassados aos beneficiários ano a ano e avaliados pela CGU em cada fiscalização empreendida, esse números serão apresentados resumidamente no Quadro 20 a seguir:

ANO	N.º SORTEIO	QTDE. MUNICÍPIOS ANALISADOS	VALORES FISCALIZADOS	QUANTIDADE DE RESSALVAS	MUNICÍPIOS FISCALIZADOS E NÃO RESSALVADOS
2004	10	22	716.235,00	22	4
2004	11	22	1.201.620,00	25	9
2004	12	22	1.326.141,00	32	3
2004	13	22	800.570,00	41	3
2004	14	24	1.299.305,00	27	5
2005	15	21	8.819.271,00	62	0
2005	16	21	7.975.536,00	92	0
2005	17	21	22.065.317,00	101	3
2005	18	21	10.265.091,00	108	1
2005	19	21	12.167.189,00	97	2
2006	20	21	20.018.730,50	67	5
2006	21	21	36.507.044,00	92	2
2006	22	21	21.410.964,34	114	0
2007	23	20	48.550.926,50	111	1
2007	24	20	53.959.600,00	107	1
2007	25	20	33.184.963,50	177	1
		340	280.268.503,84	1275	40

Quadro 20 – Resultado das fiscalizações

Fonte – Elaboração do autor

Foram fiscalizados 340 municípios, dos quais 300 tiveram 1.275 fatos apontados/ressalvados pelos servidores da CGU como inadequados. O número de ressalvas absolutas e médias por sorteio vai aumentando com o passar dos anos, passando da média inicial de pouco mais de uma ressalva por município no 10.º sorteio, o primeiro a contemplar

o PBF em seu escopo, até atingir a média de até oito ressalvas por ente municipal no 25.º sorteio em 2007, conforme deixa claro o gráfico a seguir:

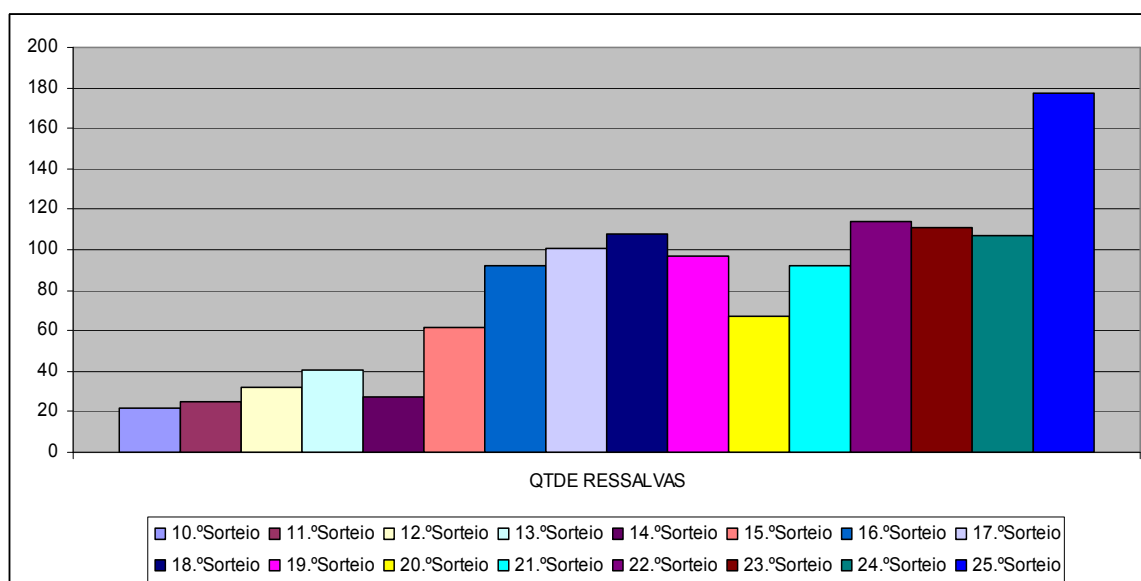


Figura 13 – Quantidade de ressalvas ao PBF

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo Mota (2007, p.27), espera-se que o programa de fiscalização em municípios aprimore a aplicação dos recursos públicos, levando a um maior controle das atividades pelos governos locais e, conseqüentemente, a melhorias na execução de programas de governo. As características das ressalvas/impropriedades registradas nos relatórios não são diferentes entre os municípios, pois a sistemática de acompanhamento e de fiscalização do programa importou na realização de ações de controle para verificar a atuação dos gestores do PBF, da Caixa Econômica Federal (controle e distribuição dos cartões para saque do benefício) e da instância do controle social (existência e sua atuação) em todas as localidades.

Resta agora observar quais os componentes mais ressalvados durante os trabalhos da CGU, a fim de identificar-se a possibilidade de alguma relação entre os apontamentos do Controle Interno e as ações de aprimoramento do programa por parte da SENARC/MDS. Inicialmente, a pesquisa retratará as ressalvas por ano, consolidando-as no item seguinte, conforme gráficos a seguir:

- **2004**

Foi caracterizado por apontamentos relativos à gestão do cadastro único (73%), causados em grande parte por divergências entre os endereços registrados no cadastro da

prefeitura e as residências dos beneficiários entrevistados, fato que levou a um grande número de beneficiários não localizados pelos servidores da CGU, ou seja, o cadastro mantido pelo Ente municipal apresentava-se desatualizado, entre outros problemas. A própria CGU (2005a, p.89) assim se manifestou a respeito do recorrente apontamento sobre falhas nos cadastros mantidos pelas prefeituras:

Os trabalhos executados evidenciaram fragilidades, tanto no gerenciamento quanto na operacionalidade do Programa, em especial quanto aos seguintes aspectos:
Inconsistências na base de dados decorrente da falta de uniformização da entrada dos dados pelas prefeituras (uso de abreviaturas, endereços incompletos, etc.) e desatualização dos dados cadastrais de beneficiários, fatos evidenciados pela constatação da existência de beneficiários com mais de um Número de Identificação Social –NIS e de beneficiários não localizados no endereço constante do cadastro.

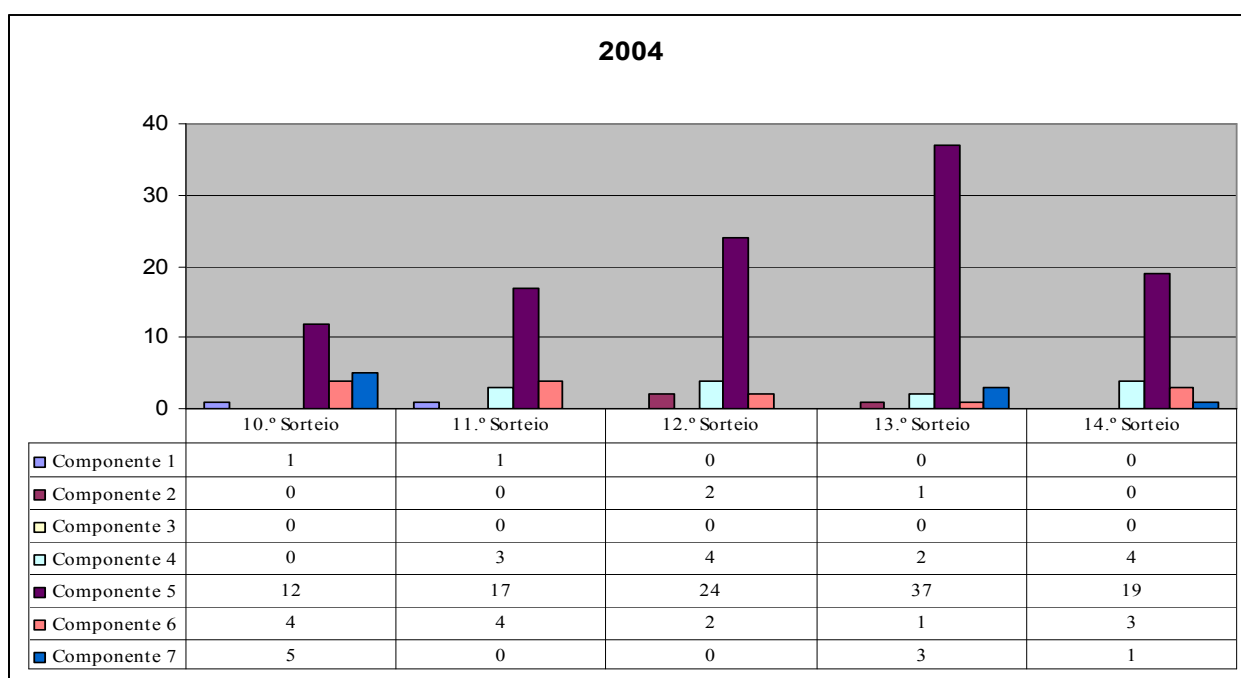


Figura 14 – Ressalvas por componente em 2004
Fonte: Elaborado pelo autor

• 2005

O número médio de ressalvas na amostra analisada aumentou significativamente, passando de 30 ressalvas por sorteio para mais de 90 por sorteio, isso com menos municípios fiscalizados nos estados selecionados pela pesquisa, manteve-se a tendência do principal destaque ser o grande número de irregularidades apontadas pela CGU na gestão do CadÚnico, cuja representatividade no conjunto de ressalvas foi de 54% do total de ressalvas nos cinco sorteios.

Os demais componentes também tiveram fatos negativos em todos os sorteios do ano de 2005, mas os que mais se aproximaram da quantidade de irregularidades no CadÚnico foram as impropriedades detectadas no âmbito da gestão das Condicionalidades (11%), evidenciando uma atuação deficiente das prefeituras quanto ao seu acompanhamento e/ou quanto à sensibilização/mobilização da população para o cumprimento das mesmas, bem como no tocante à atuação pouco eficiente da Caixa Econômica Federal (11%).

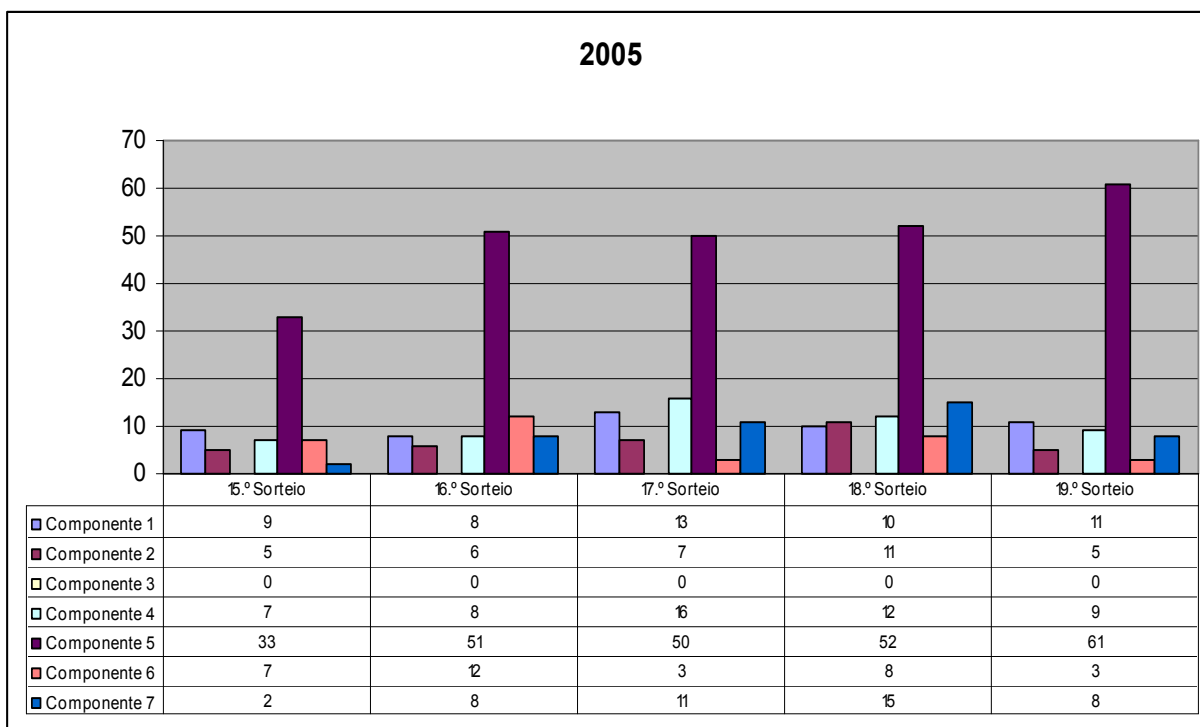


Figura 15 - Ressalvas por componente em 2005

Fonte: Elaborado pelo autor

• 2006

Nos 20º, 21º e 22º sorteios, foram fiscalizados 174 municípios pela CGU, dos quais esta pesquisa selecionou 63, aproximadamente 36%, cujos resultados ainda destacam os problemas com o cadastro mantido pelas prefeituras e todas as fragilidades ocasionadas por uma gestão ineficiente do CadÚnico (Alunos/Beneficiários não localizados; NIS em duplicidade; Crianças beneficiárias residindo em local distinto dos responsáveis etc.) como as mais ressalvadas, cerca de 54% do, como no ano anterior.

Outros pontos destacados nas fiscalizações demonstram um acentuado número de falhas na gestão/coordenação descentralizada do PBF, especialmente quanto ao cumprimento

das atribuições programáticas por parte da prefeitura, como a constituição da coordenação municipal específica para o PBF, ou então a realização de avaliação periódica da situação dos beneficiários do programa, etc. Percentualmente, esse conjunto de falhas representa apenas 14% do total de ressalvas no exercício, no entanto, os demais componentes não tiveram, no máximo, 9% do montante de ressalvas cada um.

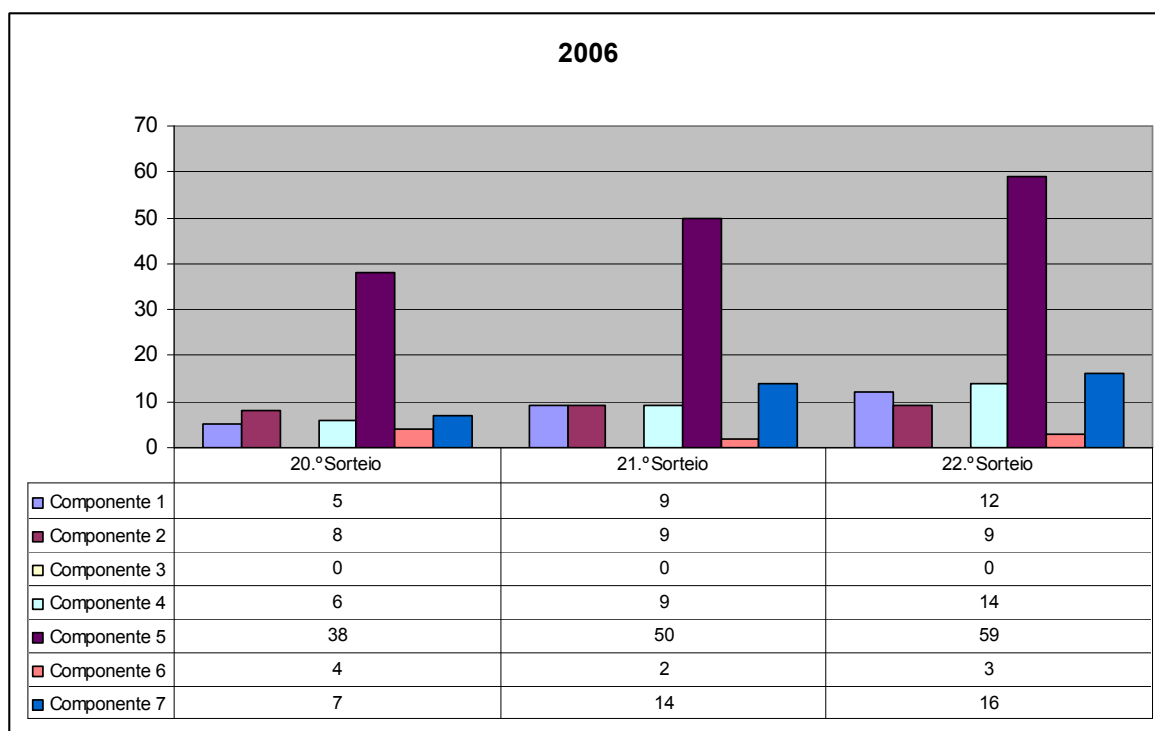


Figura 16 – Ressalvas por componente em 2006

Fonte: Elaborado pelo autor.

• 2007

Foram fiscalizados 180 municípios, dos quais esta pesquisa analisou exatamente 33,3%, ou seja, 60 entes municipais. Os resultados evidenciam a situação da gestão do Cadastro Único e todos os problemas decorrentes, como o principal obstáculo da execução do PBF no âmbito municipal, chegando a 42% do total de ressalvas do período. Outro apontamento que se consolidou, foi aquele relativo aos problemas no componente 7, que concentra todas as atribuições do município para a implementação do programa em seu território, essas falhas representaram 21% do total de ressalvas dos 60 relatórios analisados.

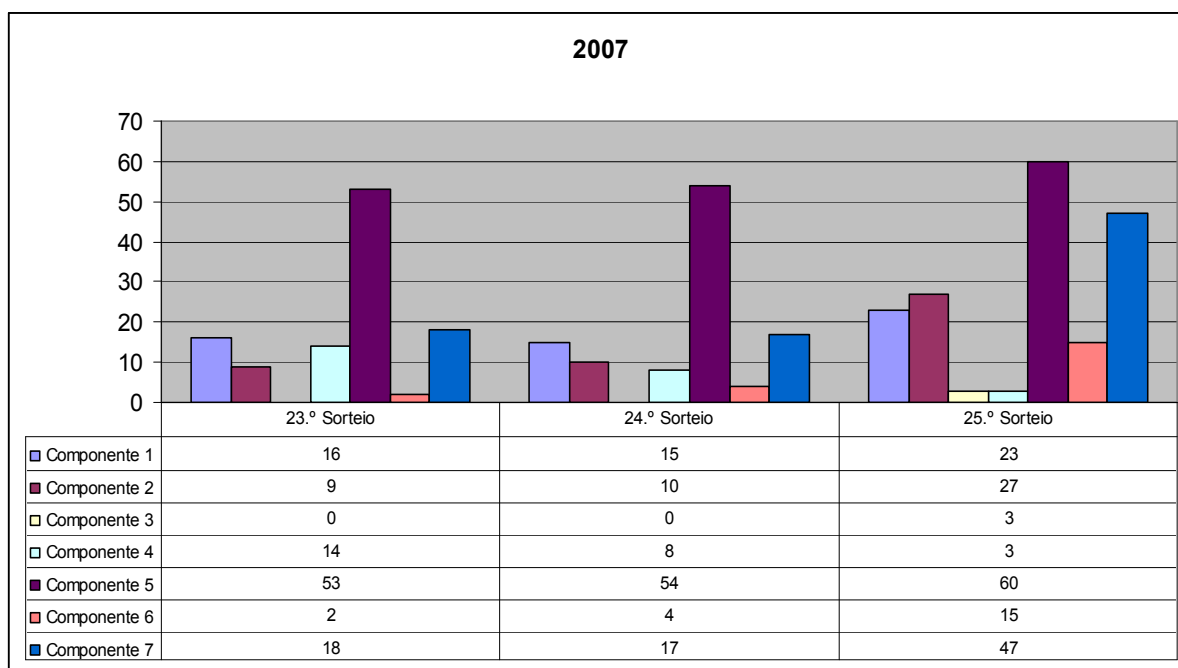


Figura 17 – Ressalvas por componente em 2007

Fonte: Elaborado pelo autor

Podem ainda ser destacados os problemas detectados na gestão do PBF, principalmente quanto ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias e nas ações de fiscalização e controle social destinadas a garantir a efetividade e a transparência do PBF, especialmente pela atuação dos conselhos municipais, ou instâncias de controle social (ICS), em ambos os casos o percentual de ressalvas está próximo de 11% do total.

Como exposto anteriormente, essa ação de fiscalização de municípios tem por finalidade avaliar a aplicação dos recursos públicos federais em áreas estaduais e municipais, complementando a avaliação da execução dos Programas de Governo, como forma de ampliar a transparência do gasto público; aproximar-se das realidades locais, fomentar a participação e o controle social, bem como dissuadir a prática da corrupção (CGU, 2008, p.11).

Essas ações de fiscalização, combinadas com as auditorias de avaliação da gestão da SENARC/MDS, ambas realizadas conforme mandamento constitucional disposto no inciso I do artigo 74 da CF/88, ofereceram um conjunto enorme de subsídios para correção de possíveis desvios do Programa, como deixam mais claro os dados consolidados expostos a seguir.

4.3 Consolidação e análise dos dados

4.3.1 Dados das ações de controle

A avaliação da CGU sobre o PBF ocorreu por meio de auditorias e fiscalizações, sendo este o principal insumo para o trabalho avaliativo do controle interno no período. Os trabalhos executados evidenciaram fragilidades, tanto no gerenciamento quanto na operacionalidade do Programa, como, por exemplo, demonstram os fatos destacados a seguir no Quadro 21, que estão associados aos componentes e/ou estratégias de suporte para o sucesso do programa com vistas ao objetivo desta pesquisa:

Componente	Falhas/Fragilidades
Gestão das Condicionalidades	Atuação deficiente da Prefeitura quanto ao acompanhamento das condicionalidades e/ou quanto à sensibilização/mobilização da população para o cumprimento das mesmas; Falta de designação e/ou capacitação dos responsáveis técnicos pelo acompanhamento das condicionalidades; Inconsistência de dados relativos às condicionalidades; Descumprimento das condicionalidades na área de educação, saúde e assistência social.
Fiscalização e Operação da Instância de Controle Social (ICS)	Não constituição ou constituição da ICS em desacordo com a normatização; Falta de estrutura para atuação da ICS; Falta de atuação ou atuação deficiente da ICS; Não capacitação dos membros da ICS;
Oferta de programas/ações complementares ao Programa Bolsa Família	Prefeitura Municipal não desenvolve/oferece programas complementares
Atuação do Agente Operador – CEF	Não localização dos beneficiários; Lentidão na distribuição dos cartões; Beneficiários com cartões em duplicidade ou sem cartões; Entrega dos cartões por outrem; Saques efetuados na conta de beneficiários já falecidos; Não arquivamentos dos termos de responsabilidade.
Gestão do Cadastro Único	Inconsistências nos dados sociais e financeiros dos beneficiários; Inexistência de aferição da veracidade das informações financeiras dos cadastrados; Falta de confrontação do CadÚnico com outras bases de dados; Não atualização do cadastro (CadÚnico) pela Prefeitura; Alunos/Beneficiários não localizados; NIS em duplicidade; Crianças beneficiárias residindo em local distinto dos responsáveis, residindo ou estudando em outro município; Beneficiários com renda superior ao público-alvo do PBF; Falta de documentação suporte dos beneficiários; Divergências entre ficha de frequência escolar, CadÚnico e registros escolares; Prefeitura não utiliza os formulários para cadastramento; Formulários preenchidos indevidamente; Arquivamento de formulários inadequado/inexistente;
Gestão de benefícios no	Falhas nas etapas de Habilitação, Seleção e Concessão;

âmbito do PBF	Benefícios recebidos/utilizados indevidamente ou por terceiros; Cartão em posse/retidos por terceiros; Famílias não recebendo o benefício; Acumulação de benefícios e/ou Valor de benefícios inadequados.
Gestão/Coordenação descentralizada do Programa Bolsa Família	Não constituição da coordenação municipal; Ausência de avaliação periódica da situação dos beneficiários do programa; Desconhecimento dos detalhes do Programa entre população beneficiada e servidores envolvidos; Não divulgação dos beneficiários do PBF; Problemas na Adesão/Exclusão do Município; Falta de infra-estrutura e de equipamentos adequados para o gerenciamento dos programas assistenciais no município; Aplicação inadequada dos recursos transferidos pelo IGD ao Município em face das regras do MDS;

Quadro 21 – Falhas na execução do PBF

Fonte – Elaboração do Autor

Quando os dados das ressalvas são consolidados e organizados por sorteios, a principal informação que os relatórios de fiscalização da CGU puderam trazer foi a evidenciação da gestão do CadÚnico como aquela área mais sensível na execução do programa no período, afirmação que pode ser claramente comprovada quando observam-se os dados dos municípios referentes aos dezesseis sorteios municipais analisados, conforme gráfico a seguir:

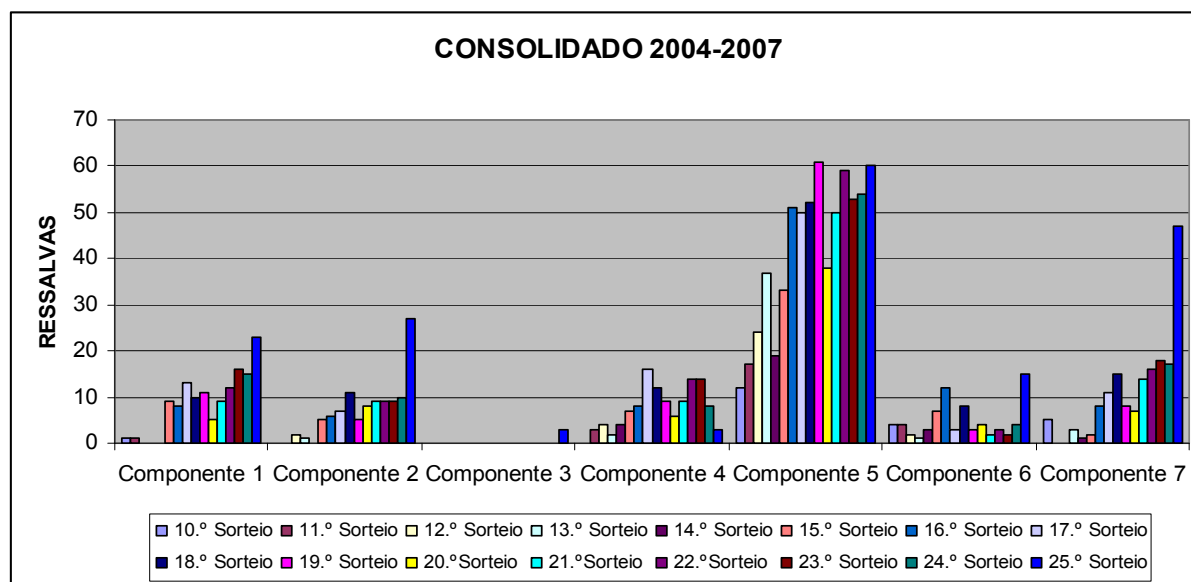


Figura 18 – Consolidação das ressalvas 2004-2007

Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar do aumento do número de ressalvas em termos absolutos, é possível observar que, com o passar dos anos, houve uma redução da representatividade das falhas identificadas no tocante à gestão do CadÚnico, pois em 2004 as ressalvas corresponderam a 73% do total, em 2005 representaram 54% das ressalvas, mesmo percentual ocorrido em 2006, enquanto

em 2007 o número de ressalvas pertinentes ao CadÚnico foi de 42%, como evidenciam os gráficos anteriores nesta pesquisa.

Essa informação deve ser combinada com a constatação trazida pelos trabalhos de auditoria de avaliação da gestão na SENARC/MDS, durante os exercícios de 2004-2007, de que o principal problema identificado dizia respeito às atribuições da CEF como agente operadora do PBF, pois ficou muito evidente a fragilidade inicial da relação entre o MDS e a empresa, uma vez que o número de constatações representou cerca de 50% do total apontado pelas auditorias da CGU no período 2004-2007.

No caso da auditoria, a comunicação das ressalvas aos gestores federais é imediata, cabendo a eles implementarem as recomendações apresentadas pelo Controle Interno. No caso das fiscalizações, o caminho é um pouco mais longo, pois os dados das fiscalizações individuais, em cada um dos sorteios, são comunicados algum tempo depois da constatação, em face do processo operacional do sorteio, apontado por Neto (2007).

A comunicação dos apontamentos provenientes das fiscalizações em municípios, aos gestores federais, ocorre por meio da elaboração de notas técnicas, a partir dos relatórios de fiscalização das unidades regionais da CGU, encaminhadas a SENARC/MDS. As notas podem solicitar “providências como instauração de TCE, revisão dos procedimentos de repasse dos recursos, alteração das rotinas internas do programa”. No entanto, a CGU, como Órgão central do Controle Interno do Poder Executivo Federal, não tem poder para impor suas recomendações aos ministérios, cabendo apenas recomendações sobre medidas mitigadoras das falhas identificadas (OLIVIEIRI, 2008).

4.3.2 Dados das ações do aprimoramento do PBF

Diante da magnitude do Bolsa Família e dos problemas inerentes a um programa com essas características, o MDS, por meio da SENARC, buscou corrigir falhas e realizou diversas ações no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de gestão e acompanhamento do programa durante a vigência do PPA 2004-2007, conforme evidenciam os normativos editados e de acordo com os registros em seus próprios relatórios de gestão, consolidados neste momento.

Os citados relatórios descrevem uma série de medidas adotadas pela secretaria com vistas a melhorar o desempenho do programa e reduzir impropriedades e riscos inerentes a um programa dessa magnitude, as quais se dividiram em atos normatizadores das ações do PBF para os diversos atores envolvidos, e em ações de aprimoramento da gestão, dos quais podem ser destacados: a disponibilização/atualização de aplicativos para confecção do cadastro dos beneficiários pelas prefeituras; a realização de cruzamentos de informações do CadÚnico com outras base cadastrais; depuração da folha de pagamento do PBF e dos programas remanescentes; aperfeiçoamento do monitoramento e do controle do processo de emissão e distribuição dos cartões pela CEF, entre outras.

O gráfico a seguir conjuga os atos de gestão e as medidas normatizadoras adotadas pela SENARC/MDS, verificando-se que a gestão do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) foi a principal preocupação na atuação da SENARC, cerca de 27% do total, evidenciando uma convergência entre os apontamentos provenientes do controle interno e as medidas ao alcance dos gestores da SENARC.

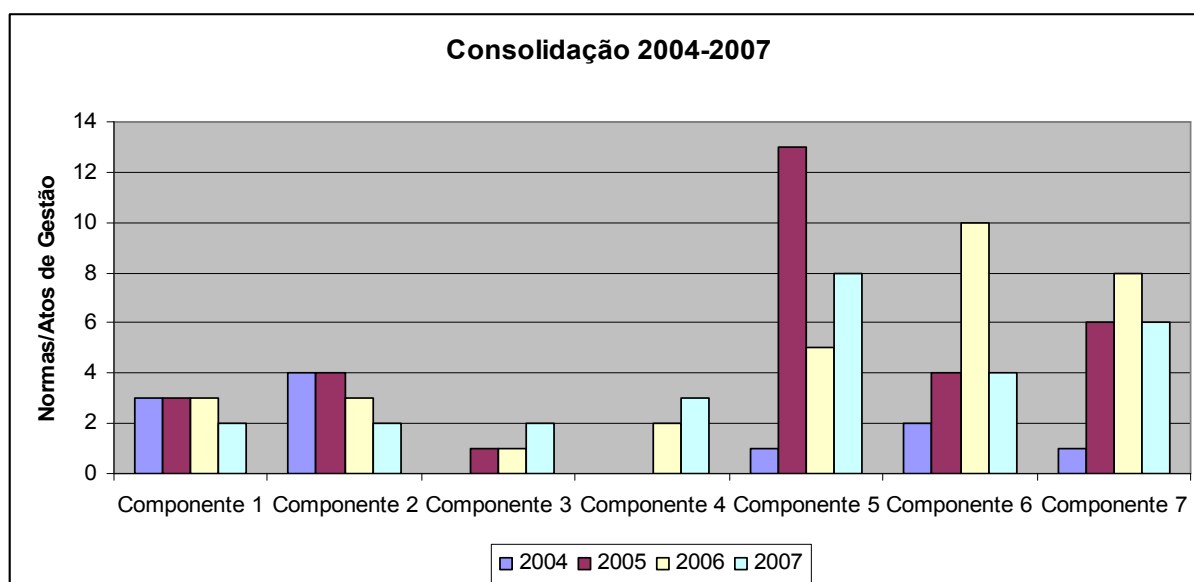


Figura 19 – Consolidação da normatização/atos de gestão 2004-2007

Fonte: Elaborado pelo autor

Observou-se que, no tocante ao processo normativo, seu pico ocorreu no biênio 2005-2006, período de consolidação da política social do MDS, pois, apesar dos atores envolvidos pertencerem às três esferas de governo, os municípios são os principais executores e devem se adequar à normatização estabelecida pela SENARC/MDS, que mantém o “controle da agenda

de implementação e desenvolve ações para incentivar e obrigar” os entes municipais a melhorarem sua atuação, conforme lembra Mesquita (2006, p.471). A evolução nas ações de gestão no âmbito do MDS/SENARC fundamenta-se nas atribuições de coordenação, gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família executadas pelo Órgão, cuja competência está definida no artigo 2.º do Decreto Federal n.º 5209/2004, regulamentador do PBF.

4.3.3 A aderência entre as ressalvas e as ações de aprimoramento do PBF

Como afirmado anteriormente, esta pesquisa analisou 340 relatórios das fiscalizações no mesmo número de municípios dos cinco estados selecionados pela materialidade dos recursos transferidos (BA, MG, PA, GO e PR), com escopo na execução do programa e 04 relatórios de auditoria de gestão, voltada para avaliação dos controles mantidos pela SENARC para o sucesso do PBF. Ambos os trabalhos resultaram em quase 1.300 ressalvas à execução e gestão do PBF, posteriormente classificados de acordo com os componentes considerados como fundamentais para o sucesso do programa.

Especificamente sobre a fiscalização, apenas em 40 municípios a execução do PBF não foi ressalvada, ou seja, não foram identificados fatos eivados de vícios ou impropriedades, o que demonstra o quanto ainda é frágil a execução descentralizada de um programa dessa relevância. Ressalte-se que os municípios fiscalizados pela CGU não atingem 500.000 habitantes, tampouco as capitais dos estados, mesmo assim o volume de recursos repassado aos beneficiários dos municípios analisados pela CGU chegou à monta aproximada de R\$280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de reais).

As fiscalizações proporcionaram um panorama da execução do PBF nos municípios brasileiros, contribuindo com subsídios para aprimorar a qualidade do gerenciamento e para que os gestores federais exercessem sua autoridade normativa com maior propriedade, a partir do referido panorama da execução do programa. Corroborou-se, portanto, opinião de Kadri (2009, p.03), que viu diversas modificações e aprimoramentos na gestão do PBF, refletindo um esforço de torná-lo cada vez mais aderente aos objetivos de redução da pobreza e erradicação da fome.

A principal observação deste estudo exploratório, sobre o papel da instância avaliadora do PBF, foi de que os relatórios de auditoria/fiscalização do período realmente identificaram áreas passíveis de aprimoramento na execução do PBF e houve uma convergência entre as falhas identificadas nos relatórios de auditoria/fiscalização da CGU e o Componente 5 (CadÚnico) que mereceu a maioria das ações de aprimoramento da SENARC/MDS para uma boa execução do programa durante o período avaliado.

Trata-se de um componente fundamental para o sucesso do PBF, por ser a partir das informações inseridas em seus sistemas, coletados pelos entes municipais, que a SENARC seleciona os beneficiários, ou seja, um cadastro contaminado por informações falaciosas compromete o principal objetivo do programa: erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no País, especialmente pela riqueza de informações coletadas para o cadastro, conforme documento do MDS (2006b): (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família; (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais, dentre outras.

Pode-se ainda verificar a aderência entre as ressalvas acerca do CadÚnico (cerca de 54% das falhas) e os principais atos dos gestores federais (aproximadamente de 27% do total) a partir da associação entre as falhas e as medidas tomadas pela SENARC/MDS, como demonstra o Quadro 22 a seguir:

Falhas observadas na Gestão do CadÚnico	Atos de aprimoramento da gestão do PBF
Inconsistências nos dados sociais e financeiros dos beneficiários; Inexistência de aferição da veracidade das informações financeiras dos cadastrados; Não atualização do cadastro (CadÚnico) pela Prefeitura; Crianças beneficiárias residindo em local distinto dos responsáveis, residindo ou estudando em outro município; Beneficiários com renda superior ao público-alvo do PBF; Falta de documentação suporte dos beneficiários; Divergências entre ficha de frequência escolar, CadÚnico e registros escolares; Prefeitura não utiliza os formulários para cadastramento; Formulários preenchidos indevidamente; Arquivamento de formulários inadequado/inexistente;	Avaliação da qualidade dos dados cadastrais (teste de consistência) do CadÚnico; Comparação do CadÚnico com outras bases de dados do Governo Federal, em especial com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e com o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), do Ministério da Previdência Social. Apoio financeiro aos municípios e estados para a atualização do CadÚnico; Atualização do sistema de aplicativo de entrada de dados no CadÚnico; Divulgação de procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral; Divulgação aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único

Quadro 22 – Convergência entre falhas e aprimoramento do PBF

Fonte – Elaborado pelo autor

Considerando que a auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, enquanto a outra modalidade de ação de controle, a fiscalização, objetiva comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas e se atende às necessidades para as quais foi criado, pode-se entender, a partir dos resultados analisados, que a CGU atuou tempestivamente e produziu insumos valiosos sobre a execução do programa, consolidando-se como uma importante fonte de subsídios para a tomada de decisão dos gestores federais, corroborando a revisão da literatura sobre seu papel na administração pública.

As análises efetuadas não têm a pretensão de obter conclusões incontestáveis, pois foram feitas com a consciência que não há como esgotar a discussão sobre o impacto da atuação do controle interno sobre programas de governo. Conclui-se, portanto, que o objetivo da pesquisa de avaliar a repercussão das ressalvas à execução do programa bolsa família foi atingido, e que os relatórios de auditoria/fiscalização elaborados pela CGU apontaram fragilidades/áreas passíveis de aprimoramento por parte dos gestores federais, bem como concorreram para ações de aperfeiçoamento da gestão e execução do PBF, uma vez que houve convergência entre as falhas identificadas nos relatórios de auditoria/fiscalização da CGU e as ações de aprimoramento dos controles na execução do PBF.

Fique registrado que esta conclusão não corresponde a uma afirmação de que os atos de gestão tiveram como causa única e absoluta o conjunto de apontamentos oriundos do controle interno, mas sim que a CGU atuou tempestivamente e produziu insumos valiosos sobre a execução do programa, consolidando-se como uma importante fonte de subsídios para a tomada de decisão dos gestores federais, corroborando a revisão da literatura sobre o papel do controle interno na administração pública, exposta no primeiro capítulo deste trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou avaliar se o trabalho da CGU sobre programas de governo, por meio da combinação das ações de controle (auditoria/fiscalização), contribuiria para o aprimoramento da sua gestão. Nesse sentido, a pesquisa destacou as relações existentes entre Estado, governo e administração pública, que se constitui no instrumental que os governos detêm para implementar seus planos, evidenciando os instrumentos de planejamento e orçamento existentes para execução das ações de governo, destacando o protagonismo dos programas de governo nesse cenário.

No entanto, para que o planejamento seja levado a efeito, sem sobressaltos e desvios, os gestores públicos devem estar informados sobre a execução dos programas previamente planejados, por isso a atividade de controle interno ganhou importância, especialmente a partir da CF/88. Observou-se que as atividades do Controle Interno vêm, ao longo do tempo, evoluindo de forma constante e consistente, deixando um passado que se limitava ao aspecto da regularidade contábil, para um presente que alcançou, gradativamente, outro patamar, de base multidisciplinar, muito mais abrangente e seguro, que incorporou em suas práticas a verificação física dos bens e serviços contratados às expensas dos recursos federais.

A consolidação da mudança se deu com a criação da CGU e a elevação do seu posicionamento como um ministério do *staff* da Presidência da República, com o papel de Órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, incorporando a Secretaria Federal de Controle Interno e suas funções. Fique claro que, embora o controle interno tenha sido elevado a um *status* nunca antes usufruído, ela permanece impossibilitada de impor suas recomendações aos ministérios, cabendo apenas recomendações sobre medidas mitigadoras das falhas identificadas, conforme bem registrou Olivieri (2008, p.164).

Uma constatação da pesquisa foi de que o tipo de avaliação efetuada pela CGU sobre programas é do tipo monitoramento, ou seja, a CGU preocupou-se com a execução do programa, detectando desvios do que se planejou inicialmente, a fim de que medidas corretivas fossem adotadas, ainda durante a sua execução. A doutrina pesquisada ainda apresenta uma tipologia que poderia classificar a avaliação de programas de governo empreendida pela CGU da seguinte forma:

- Quanto ao objeto – Avaliação de processos (analisa o funcionamento do programa);
- Quanto ao uso da informação – Somativa, pois os resultados são amplamente divulgados (população e gestores), para subsidiar seus julgamentos;
- Quanto ao agente avaliador – Avaliação externa, pois é conduzida por equipes externas ao programa

Outra mudança no âmbito da CGU ocorreu no *modus operandi* do Órgão, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que se constituiu na principal ferramenta de avaliação de programas de governo no período examinado, valendo-se para isto da análise da utilização dos recursos públicos federais repassados para Entidades, Órgãos ou transferidos diretamente para pessoas residentes nos territórios municipais sorteados, como no caso do Programa Bolsa-Família.

O Programa Bolsa Família foi selecionado por suas características: gestão descentralizada (com base na adesão pactuada dos Entes); volume de recursos elevado (cerca de R\$30 bilhões de reais transferidos na sua principal ação orçamentária); capilaridade das ações no território nacional (100% dos municípios); representatividade social; incentivo à participação comunitária e ao controle social. Segundo dados expostos por Estrella e Ribeiro (2008, p.626), o programa atende cerca de 48 milhões de pessoas, que equivalem a 24% da população brasileira, em que metade das famílias beneficiadas com a transferência de renda são lideradas por um desempregado.

Os resultados da pesquisa indicam que o ponto mais sensível do PBF diz respeito à gestão do Cadastro Único do Governo Federal, cujas ressalvas assinaladas nos relatórios de fiscalização e auditoria da CGU atingiram cerca de 54% do total de apontamentos de falhas, enquanto o conjunto de medidas de aprimoramento e o exercício da autoridade normativa por parte da SENARC/MDS, com vistas à gestão do CadÚnico, representaram cerca de 27% do universo de medidas adotadas pelos gestores federais, o que levou esta pesquisa a entender que a atuação do controle interno consolidou-se como uma importante fonte de subsídios para a tomada de decisão dos gestores federais do PBF.

Em face das limitações da pesquisa, fica a sugestão de que novos estudos devem ser conduzidos com vistas a aferir a importância e o papel do controle interno avaliativo em

relação a outros programas de governo, tão ou mais importantes que o Bolsa-Família, bem como sobre a percepção dos gestores sobre a representatividade dos resultados dos trabalhos conduzidos pelo controle interno, não só no nível federal, mas também em relação aos demais níveis de governo, estados e municípios, como forma de estabelecer-se um panorama mais abrangente do controle interno no Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública [online], Rio de Janeiro, vol.41, n.º especial, pp. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01/06/2009.

ANTERO, Samuel A.. **Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo**. Revista de Administração Pública [online]. 2008, vol.42, n.5, pp.791-828. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a02v42n5.pdf>> Acesso em 22/09/2009.

ANTHONY, Robert N. e GOVINDARAJAN, Vijay.. **Sistemas de Controle Gerencial**. São Paulo, Editora McGraw Hill, 2002.

ANTUNES, Manoel Luiz Camilo de Moraes. **Controle interno no Brasil. Dificuldades de padronização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2258, 6 set. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13435>>. Acesso em: 23 set. 2009 .

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do Estado**. Lua Nova, São Paulo, n.º 65, Agosto/2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso> Acesso em 01/11/2009.

ARAÚJO, Fábio da Silva. **Controle Interno no Poder Executivo Federal. Um estudo exploratório quanto à percepção dos Auditores Internos das Instituições Federais de Ensino (IFEs) sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU)**. 2007. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis das Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recife, 2007.

BEZERRA, Dayvison Spindola Soares; SILVA, Daniele Ferreira da; SANTOS, Josenildo dos. **Uma abordagem histórica acerca dos avanços contábeis decorrentes das reformas implementadas pelo Marquês de Pombal na administração fazendária do Brasil - Colônia de 1777 a 1808**. In: Congresso ANPCONT, II, 2008. Salvador/BA. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/materia.php?id=27>> Acesso em 24/09/2009.

BORGES, Márcia Medeiros Campos. **O Estado Moderno: Elementos de Formação e Transformação**. 2007. 134 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

BOYNTON, William C.; JOHNSON, Raymond N.; KELL, Walter G. **Auditoria**. Tradução de José Evaristo dos Santos. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17/03/1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em 13/04/2009.

_____. **Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967a.

_____. **Decreto Nº 61.386, de 19/09/1967**. Dispõe sobre a implantação dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria; instala as Inspetorias Gerais de Finanças e fixa sua estrutura e atribuições, e dá outras providências. Brasília, DF: 1967b. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=192653>> Acesso em 15/04/2009.

_____. **Decreto n.º 3.591, de 06/04/2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 01/09/2009.

_____. **Lei n.º 10.180, de 06/02/2001**, Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm> Acesso em 03/06/2009.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 1 /CC/MJ - Medida Provisória n.º 103, de 01/01/2003a**, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponíveis em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm> Acesso em 01/09/2009.

_____. **Lei n.º 10.683, de 28/05/2003**, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: 2003b. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683compilado.htm> Acesso em 01/09/2009.

BRASIL. **Exposição de Motivos n.º 47 /C.CIVIL-PR – Medida Provisória n.º 132, de 20/10/2003**, Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2003c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#132-03>

Acesso em 11/09/2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007:Mensagem Presidencial**. Brasília, DF: MP, 2003d.

_____. **Lei n.º 10.836, de 09/01/2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: 2004a. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br>> Acesso em 28/08/2009.

_____. **Lei n.º10.837, de 16/01/2004**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília, DF:2004b Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2004/Lei_10837_2004.pdf> Acesso em 05/10/2009.

BRASIL. **Lei n.º 10.933, de 11/08/2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF: 2004c. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em 28/08/2009.

_____. **Decreto n.º 5.204, de 17/09/2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, DF: 2004d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm> Acesso em 28/08/2009.

_____. **Decreto n.º 5.233, de 06/10/2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Brasília, DF: 2004e. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm> Acesso em 28/08/2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de Gestão do Plano plurianual 2004-2007**. Brasília, DF: MP, Outubro de 2004f.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05/10/1988.**

Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio L. de Toledo Pinto, Marcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Cespedes. 35.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Decreto n.º5.550, de 22/09/2005.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Brasília, DF: 2005b. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>> Acesso em 28/08/2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007.** Brasília, DF: MP, 2007.

BUGARIN, Mauricio Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Lúcia Maria. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.** Rio de Janeiro. Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, 224p. 2003.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública: Evolução do Controle Interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003.** São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

CASTRO, Leonardo. **Sem ódio e sem favor: Formação de juízos técnicos na Secretaria Federal de Controle Interno.** 2008. 133 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

_____. **Do abstrato ao concreto pensado. Estruturação do acompanhamento da execução de Políticas Públicas realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno.** 2009. 18p. Trabalho de conclusão de curso de aperfeiçoamento em desenvolvimento de políticas públicas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, DF, junho de 2009.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: Uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial.** 2.^a Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento- Cidadão.** 2008. 98 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Parceria entre: Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados; e Universidade do Legislativo Brasileiro/Senado Federal. Brasília, DF, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Programa Bolsa Família: Descentralização, Centralização ou Gestão em Redes?** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, II, 2009, Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/index.asp>> Acesso em 07/09/2009.

CAVALCANTI, Monica Maria de Arruda. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais - Uma abordagem conceitual.** Revista Interfaces de Saberes [online] Caruaru/PE. V.6, n.º01, 2006. Disponível em: <<http://interfacesdesaberes.fafica.com/seer/ojs/viewarticle.php?id=24>> Acesso em 22/09/2009.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, Accountability e Avaliação. A avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático.** 2005. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV. São Paulo, 2005.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública.** Niterói/RJ: Ed. Impetus, 2007.

COCHRANE, Teresinha Maria Cavalcanti; MOREIRA, Stenio da Silva; PINHO, Ruth Carvalho de Santana. **A importância do controle interno na administração pública brasileira e a contribuição da Contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da gestão pública.** In: Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, IX, 2003. Gramado/RS. Disponível em: <<http://www.ccontabeis.com.br/conv/t22.pdf>> Acesso em 15/04/2009.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** Tradução de Lucia Simonini, 2.^a Edição. Porto Alegre/RS: Ed. Bookman, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução N° 1.135, de 21/11/2008. Aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno.** Diário Oficial da União (DOU). Brasília, DF, n.º229, p.84, 25/11/2008.

CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos Públicos: A lei 4.320/1964 comentada.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CGU. **PORTARIA N.º 247, DE 20/06/2003.** Institui em caráter permanente o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/ExecucaoProgramasGoverno/Portaria%20n%20247%20-%20Municipios.pdf>>. Acesso em 05/05/2009.

CGU. **Relatório de Gestão – Exercício 2004**. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/index.asp>> Acesso em 01/09/2009.

_____. **Portaria n.º 141, de 02/06/2005**. Segundo sorteio das unidades da federação. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Estados/Legislacao/index.asp>> Acesso em 05/10/2009.

_____. **Relatório de Auditoria n.º 160199**, referente aos resultados dos exames realizados na gestão da SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA-SENARC no exercício de 2004. Brasília, DF, 2005c.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2005**. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/index.asp>> Acesso em 01/09/2009.

_____. **Relatório de Auditoria n.º 175231**, referente aos resultados dos exames realizados na gestão da SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA-SENARC no exercício de 2005. Brasília, DF, 2006b.

_____. **Relatório de Auditoria n.º 189967**, referente aos resultados dos exames realizados na gestão da SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA-SENARC no exercício de 2006. Brasília, DF, 2007a. Disponível em :<<http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA189967/RA189967.pdf>> Acesso em 16/06/2009.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2006**. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/index.asp>> Acesso em 02/09/2009.

_____. **Relatório de Gestão – Exercício 2007**. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/index.asp>> Acesso em 01/09/2009.

_____. **Relatório de Auditoria n.º 208491**, referente aos resultados dos exames realizados na gestão da SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA-SENARC no exercício de 2007. Brasília, DF, 2008b.

_____. **Sobre a CGU > Histórico**. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>> Acesso em 02/09/2009

_____. **Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>> Acesso em 30/09/2009.

CGU. **Portal da Transparência – Transferência de Recursos**. Brasília, DF: 2009c. Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPrincipal2.asp>> Acesso em 12/01/2010.

COSTA, Itarlindo de Oliveira. **A avaliação do sistema de controle interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa: um estudo de caso**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, II, 2009, Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/index.asp>> Acesso em 07/09/2009.

COSTA, Frederico Lustosa da, CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de Programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Vol. 37, n.º5, pp. 969-992: Rio de Janeiro, set/out 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Vol. 42, n.º5, pp. 829-872. Rio de Janeiro, set/out. 2008

CRUZ, Paulo Marcio; MELO, Osvaldo Ferreira de. **Soberania e superação do Estado constitucional moderno**. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos – RIPE : Divisão Jurídica, v.41, n.º47, pág. 73-98, Bauru: jun/dez 2007. Disponível em :<http://www.ite.edu.br/ripe/ripe_arquivos/ripe47.pdf#page=73> Acesso em 15/09/2009.

CRUZ, Flavio da; GLOCK, Jose Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. 3.ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho apresentado durante o curso “*The Theory and Operation of a Modern National Economy*”, ministrado na *George Washington University*, no âmbito do Programa Minerva, em 2006. Disponível em:<www.seplag.rs.gov.br> Acesso em 01/11/2009.

CUNHA, Rosani Evangelista da; PINTO, Bruno Henrique Benfica da Câmara. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental na sua implementação**. In: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina: 2008. Disponível em:<<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/cunha.pdf>> Acesso em 21/10/2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2.^a Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

DE TONI, Jackson. **A participação social no planejamento governamental: a experiência do governo Lula, Brasil**. In: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cidade da Guatemala: Nov./2006. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CCLAD%20XI/documentos/detoni.pdf>> Acesso em 01/12/2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 4.^a Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.

_____. 18.^a Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Glossário: Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?Itemid=115&id=640&option=com_content&task=view> Acesso em 23/09/2009.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol.42, n.º 3, pp. 625-641. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a09v42n3.pdf>> Acesso em 06/07/2009.

FACCIONI, Victor J. **Sistema de Controle Interno da Administração Pública Municipal: proposta para instituir controle interno nas administrações municipais**. Encontro Nacional dos Tribunais de Contas. Belém/PA: 2001. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/controlado_interno/pdf/palestra.pdf> Acesso em: 15/12/2009

FERRAZ, Lucio Flavio. **Programa Bolsa Família: Impactos na distribuição da renda**. 2008, 46f. Monografia (Especialização *latu sensu* em Orçamento Público) apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC. Brasília, DF, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família**. In: 1º Prêmio Nacional de Estudos sobre o Programa Bolsa Família. Nov/2008. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/28M.pdf>>. Acesso em 07/10/2009.

FILHO, José Francisco Ribeiro Filho; LOPES, Jorge E. de Gusmão; PEDERNEIRAS, Marcleide M. Macedo; FERREIRA, Joaquim O. Liberalquino. **Marcos Regulatórios do Controle Interno: Uma análise focada na ambientação com o controle externo e o controle social no contexto da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.** In: XXX Encontro da ANPAD, Salvador/BA: setembro de 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5265> Acesso em 01/12/2009.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública.** 2.^a Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=488&Secao=ARTIGOS&Voluma=35&numero=2&Ano=1995>> Acesso em 30/12/2009.

HAGE, Jorge. **O Controle dos Recursos Federais no Sistema Federativo.** Brasília, DF: CGU, Abril/2006. Entrevista. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/artigo_JorgeHage_ControlFederalismo.asp> Acesso em 01/10/2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS.** Cadernos Cedes, ano XXI, n° 55. Campinas/SP, novembro/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em 15/12/2009.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2003-2006.** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2006/contasregionais2003_2006.pdf> Acesso em 12/08/2009.

INTOSAI. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público.** Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/files/publicacoes/serie_traducoes/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf> Acesso em 01/10/2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 3.^a Ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

KADRI, Nabil Moura. **A contribuição dos órgãos de controle na implantação de políticas públicas descentralizadas – Programa Bolsa Família.** In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio de 2009, Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/index.asp>> Acesso em 07/10/2009.

Klein, Lara Maria Leite Bastos. **Avaliação da efetividade dos controles internos do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da aplicação da Metodologia Coso - 2008**. 187f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União/Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal. Brasília, DF: 2008.

LEITE, Adailton Amaral Barbosa. **Controle interno nos municípios: constrangimentos e conseqüências**. Revista da CGU, Ano III, nº 5, pp. 10-21. Brasília, DF, 2008.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello. **O Federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar**. Estação Científica Online, n.º 05, Juiz de Fora/MG, 2008. Disponível em: <[http://www.fesjf.estacio.br/revista/edicao05/artigos/EC05%20TATIANA%20FEDERALISM O.pdf](http://www.fesjf.estacio.br/revista/edicao05/artigos/EC05%20TATIANA%20FEDERALISM%20O.pdf)> Acesso em: 04/05/2009.

LIOTTO, Ari Marcelo. Gerenciamento de Risco. A aderência da Metodologia do TCU à Metodologia COSO. 2004, 91f. Monografia (Especialista em Controle Externo – Área Auditoria) Universidade de Brasília/Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2004

MARINHO, Sandra Lúcia Fernandes. **Gestão por programas: uma nova concepção de orçamento**. Cadernos FUNDAP, São Paulo/SP, n.º22, pp. 111-116, 2001. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Marinho.pdf>> Acesso em 01/06/2009.

MARQUES, João Batista. **A gestão pública moderna e a credibilidade nas políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF a. 40 n.º 158 abr./jun. 2003. Disponível em:<[http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/19821/1938 5](http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/19821/19385)>. Acesso em: 06/07/2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política orçamentária no Brasil**. 3.^a Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2006, 356p.

_____. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo et al. 32.^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 826 p.

MESQUITA, Camile Sahb. **Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 465-487, out./dez. 2006.

MIGLIAVACCA, Paulo Norberto. **Controles Internos nas Organizações**. 1.^a Ed. São Paulo: Edicta, 2002

MDS. **Portaria N° 555, de 11/11/2005**. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei n°10.836, de 9/01/2004. Brasília, DF : MDS, 2005.

_____. **Relatório de Gestão 2004 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania**. Brasília, DF : MDS, 2005a

_____. **Relatório de Gestão 2005 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania**. Brasília, DF : MDS, 2006a

_____. **Guia do Gestor do Programa Bolsa-Família**. Brasília, DF: MDS, 2006b. Disponível em: < www.mds.gov.br/bolsafamilia/.../guia_gestor_bolsa_familia.pdf> Acesso em 09/10/2009.

_____. **Relatório de Gestão 2006 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania**. Brasília, DF : MDS, 2007

_____. **Relatório de Gestão 2007 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania**. Brasília, DF : MDS, 2008

_____. **Acompanhamento das Condicionalidades**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>> Acesso em: 07/10/2009.

_____. **Índice de Gestão Descentralizada – IGD**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd> Acesso em 07/10/2009.

_____. **Panorama da Gestão do PBF - Apostila**. Brasília, DF: MDS, 2009c. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>> Acesso em 07/10/2009.

_____. **Programa Bolsa Família - O que é?** Brasília, DF: 2009d. Disponível em:< http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/> Acesso em 10/10/2010.

MPOG. **Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Proposta Orçamentária para 2004**. Brasília, DF: 2003. Disponível em:

<<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2004/downloads/1335.PDF>>

Acesso em 10/09/2009.

MPOG. Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Proposta Orçamentária para 2007. Brasília, DF: MPOG, 2006.

<<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2007/downloads/1335.PDF>>

Acesso em 10/09/2009.

MOTA, Eliane Viegas. **Proposta para avaliação de mudanças na execução de programas de governo federais executados de forma descentralizada em consequência de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios.** 2007. 47 fl. Monografia (Especialista em Gestão Pública) Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, DF: 2007.

MOURA, Renilda de Almeida. **Interação das instituições e ações de controle da Administração Pública: Tribunais de Contas e Controladorias.** Apresentação realizada durante II Fórum nacional de gestão e contabilidade pública. Belo Horizonte/MG: Setembro, 2008. Disponível em:

<<http://www.cfc.org.br/conteudo.aspx?codMenu=67&codConteudo=3364>> Acesso em 21/10/2009.

NADER, Rosa Maria. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro.** Caracas. Estudo de Caso, CLAD, 2005, 43p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/nader_terc.pdf> Acesso em 01/11/2009.

OLIVIERI, Cecília. Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008, 229 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas/SP. São Paulo, 2008.

_____. **O sistema de controle interno do Executivo Federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia.** In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio de 2009, Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/index.asp>> Acesso em 07/09/2009.

_____. **Gestão das leis e dos sistemas de controle administrativo: diagnóstico nacional.** In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago/Chile: 2005. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0052942.pdf>> Acesso em 07/07/2009.

PEIXE, Blênio Cesar Severo. **Finanças Públicas:Controladoria Governamental**. 1.^aed./5^areimp. Curitiba, PR:Ed. Juruá. 2008.

PEREIRA, Eduardo Martins; BRACALENTE, Fernando; DINOFRE, Marcelo; BERNARDINELLI, Mario Luiz. **COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission**. Artigo elaborado em 07/05/2008. Disponível em:<<http://infosegura.eti.br/artigos/COSO.pdf>> Acesso em 21/01/2008

PIRES, Waldir. **Maior eficácia, menor impunidade**. Revista do TCU, pp.7-10, Ano 34 . Número 96 . Brasília, DF: Abril/Jun 2003..

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94: Belo Horizonte, jan./ mar. 2007. Disponível em:<<http://face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/320/313>> Acesso em 05/10/2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília, DF: 2008. 176 p. Disponível em:<<http://www.pnud.org.br/raca/reportagens/index.php?id01=3043&lay=rac>>. Acesso em 14/08/2009.

QUINHÕES, Trajano. **Um panorama geral das inovações do Programa Bolsa Família relativas ao controle social e aos programas complementares**. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, XII, 2007. Sto. Domingo/Rep. Dominicana, p.1-18. Disponível em:<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0057940.pdf>> Acesso em 10/10/2009.

REGO, Antonio M. P. de; BRUNI, Adriano Leal; JUNIOR, Cesar V. de O. Carvalho; SILVA, Sergio C. Mendonça. **A utilização do COSO na controladoria: um estudo no Brasil**. Salvador/BA, 2007. Disponível em:<http://www.infinitaweb.com.br/albruni/artigos/a0704_IntCustos_COSO.pdf> Acesso em 21/01/2009.

REMYRECH, Ruy. **Controle Interno na Administração Pública**. Porto Alegre, RS: 2005. Disponível em: <<http://www.tcers.gov.br>>. Acesso em 02/01/2009.

REZENDE, Maria de Fátima. **O programa de sorteios públicos**. In *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Nov., 2004. Disponível em: <

<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/rezende.pdf>>

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. **Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Modernização e Federalismo**. In: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, Rep. Dominicana: Out/Nov, 2007. Disponível em:< <http://www.clad.org.ve/fulltext/0058164.pdf>>. Acesso em: 07/07/2009.

RIBEIRO, Ricardo Plácido; NETO, José Moreira da Silva; PEREIRA, Sidinei Aparecido; CARVALHO, Erasmo Moreira de. **Desafios e Evolução na Controladoria Geral da União: Adaptação das práticas de avaliação de programas face às perspectivas da Nova Administração Pública**. Artigo apresentado ao V Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2008. Disponível em:<http://www.convibra.com.br/2008/artigos/309_0.pdf>. Acesso em 26/04/2009.

RIBEIRO, Beatriz Bernardes. **Avaliação De Monitoramento Do Programa Bolsa Família Baseada Nas Fiscalizações Da Controladoria Geral da União**. In: XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/RJ: Setembro de 2007. Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7077> Acesso em 05/12/2008.

RIBEIRO, Beatriz Bernardes. **Monitoramento e Avaliação de Programas: Conceitos de tipos de avaliação e uma aplicação prática do Programa Bolsa Família**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador/BA: Novembro de 2008. Disponível em:< http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=411&cod_evento_edicao=41&cod_edicao_trabalho=9937> Acesso em 22/07/2009

RONCALIO, Michele Patrícia. **A Contabilidade Pública no Brasil**. Boletim Informativo ASCISC, Florianópolis, Ano II, Número 14, p. 1-2. Nov. 2007.

SANCHEZ, Oscar A. **Os controles internos da Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. 2005. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: _____. e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL DO MATO GROSSO (SEPLAN/MT). **Gestão por Programas: Um compromisso com a transparência e resultados da administração pública**. Produção do Grupo Temático Gestão por Programas durante o Processo de avaliação do Planejamento do Estado de Mato Grosso - "Repensando o Planejamento": Cuiabá, 2002. Disponível em :<<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1974/1/Proposta001.pdf>> Acesso em 29/05/2009.

SFC. **Instrução Normativa n.º 01, de 06/04/2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: SFC, Abril de 2001a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/AuditoriasAnuaisEPrestContas/IN_01_06042001.pdf> Acesso em 31/08/2009.

_____. **Metodologia de Avaliação da Execução dos Programas e da Gestão Governamental**. Brasília, DF: SFC, Setembro de 2001b. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fmetodologia_avaliao_pessoa.pdf>. Acesso em 22/08/2009.

_____. **Relato do acompanhamento da ação 006O-Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza-Bolsa família**. Brasília, DF: SFC, Dezembro de 2006.

_____. **Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo**. Brasília, DF: SFC, abril de 2009.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo**. 7.^a Edição. São Paulo. Ed. Atlas: 2004.

SILVA, Lino Martins da. **ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO PASSADO – PRESENTE – FUTURO**. Palestra proferida, em 06/11/2000 no auditório do TCMRJ. Disponível em: < <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/147/TCMRJ.pdf>> Acesso em 13/01/2009.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a administração para a sociedade**. In BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília:TCU, Instituto Serzedello Corrêa, p.21-72, 2002

SOUZA, Celina. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização**. Revista Dados, v. 41, n. 3. Rio de Janeiro, 1998 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso> Acesso em 31/05/2009

TEIXEIRA, Julio Cesar de Azevedo. **Evidenciação das renúncias de receitas tributárias federais pela Contabilidade Pública: importância e dificuldades**. 2006. 57 f. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento e Contabilidade Pública) Universidade de Brasília/Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de avaliação de programa: Programa Bolsa-Família**. Brasília, DF : TCU, 2004.

_____. **ACÓRDÃO 659/2004 - Plenário – TCU**. Processo nº TC 020.496/2003-5. Brasília, DF : TCU, 2004b.

_____. **Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família (2004-2006)**. Brasília, DF: TCU, 2007

TCU. **ACÓRDÃO Nº 412/2007 - TCU – PLENÁRIO**. Processo n.º TC - 015.390/2005-1. Brasília, DF : TCU, 2007b

_____. **Instrução Normativa nº 57, de 27/08/2008**. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Brasília, DF: TCU, 2008

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília, DF: TCU, 2009a.

_____. **Portal TCU > Comunidades > Assistência social**. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/assistencia_social> Acesso em 23/09/2009.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Roteiro para apresentação das teses e dissertações da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Simone Faury Dib (Coordenadora). – Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2007. 133 p.

USP/Biblioteca Virtual dos Direitos do Homem. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**. Atualizado em 11/07/2008. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html. Acesso em 02/01/2009.

VERGARA, Sylvia C.. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 5.^a Edição São Paulo: Ed. Atlas, 2004

VIEIRA, Laércio Mendes. **Estado, instituições políticas e econômicas e controle**. In: BUGARIN, Mauricio Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Lúcia Maria. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro. Konrad-Adenauer-Stiftung, 224p. 2003.

WASSALY, Lorena Pinho M. Paredes. **Controles Internos no Setor Público: Um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e INTOSAI**. 2008. 95 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade de Brasília. Brasília, DF: 2008

ZIMMERMAN, Clovis Roberto. **Los programas sociales desde la óptica de los derechos humanos: el caso del Bolsa Familia del Gobierno Lula en Brasil**. SUR Revista International de Derechos Humanos, v. 3, n. 4: São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.surjournal.org>>. Acesso em: 08 jun. 2009.

ZYMLER, Benjamim. **Direito Administrativo e Controle**. 1.^a Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2006.